Department of Justice Canada
Ministère de la Justice Canada

CHILD SUPPORT INITIATIVE: RESEARCH FRAMEWORK

Research Report

CSR-1999-1B

Child Support Team

Canada

CHILD SUPPORT INITIATIVE: RESEARCH FRAMEWORK

Child Support Team
Department of Justice Canada

Aussi disponible en français

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 1999, as represented by the Minister of Justice.

102-03695/

TABLE OF CONTENTS

1.0 INTRODUCTION 1

1.1 Background 1

1.2 Purpose of the Research 3

1.3 Programs of Research 4

1.4 Constraints: Time, Pre-Implementation Baseline Data, Resources, Complexity and Scope of the Issues 5

2.0 MONITORING THE IMPLEMENTATION AND FUNCTIONING OF THE GUIDELINES 7

2.1 Guidelines Objectives 7

2.2 Research Strategies 11

3.0 MONITORING THE IMPLEMENTATION AND FUNCTIONING OF THE ENFORCEMENT INITIATIVES 15

3.1 Monitoring Federal Enforcement Measures 15

3.2 Other Related Studies on Enforcement 19

4.0 COMMUNICATIONS AND LAW INFORMATION ACTIVITIES 25

5.0 EVALUATION OF SELECTED PROJECTS FUNDED BY CONTRIBUTION AGREEMENTS WITH THE PROVINCES AND TERRITORIES 25

5.1 Implementation Component Projects 25

5.2 Enforcement Component Projects 25

6.0 SPECIAL STUDIES ON SOCIAL CONTEXT 27

6.1 Analysis of the National Longitudinal Survey of Children and Youth (NLSCY) on Issues of Custody, Access and Child Support 27

6.2 Socio-Demographic Profiles of Payers and Recipients 27

6.3 Selected Statistics on Canadian Families and Family Law 27

6.4 Short- and Long-Term Economic Careers of Low-Income Payers and Recipients 28

REFERENCES 29

ANNEX A: FEDERAL CHILD SUPPORT GUIDELINES: SECTION 13 31

ANNEX B: CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN 33

ANNEX C: ADDITIONAL SOURCES OF INFORMATION 43

1.0 INTRODUCTION

This document provides an overview of the programs of research developed to monitor the implementation of the various components of the Child Support Initiative. It has been prepared in consultation with federal, provincial and territorial officials responsible for implementing the Initiative or for policies in closely related fields.

Over the summer of 1998, the Department of Justice Canada also solicited input from non-governmental organizations, groups and individuals with an interest in the Federal Child Support Guidelines, including support payers and recipients, members of the Family Law Bar, mediators, academics, and others who are knowledgeable about relevant research issues and methodologies. Respondents' suggestions were incorporated into the final draft where possible.

Section 1 gives a brief overview of the Child Support Initiative and describes the purpose of the research, each of the research programs, the role of the Federal-Provincial-Territorial (FPT) Research Subcommittee and the main constraints under which we will be working.

Sections 2 through 6 provide more detailed information about the planned programs of research.

Annex A reproduces section 13 of the Federal Child Support Guidelines, which outlines the information to be specified in child support orders under the *Divorce Act* as of May 1, 1997.

Annex B provides a tabular view of research projects that are currently underway or planned.

Annex C outlines additional sources of information.

1.1 BACKGROUND

In 1990, the Federal-Provincial-Territorial (FPT) Family Law Committee embarked on a study to address widespread dissatisfaction with the methods for determining child support. On behalf of the Committee, the Department of Justice Canada undertook a four-year research program to develop a formula for determining child support awards in cases of family breakdown. A full description of this research can be found in the January 1995 report, *An Overview of the Research Program to Develop a Canadian Child Support Formula* by Ross Finnie, Carolina Giliberti and Daniel Stripinis, Communications and Consultation Branch, Department of Justice Canada.[1]

---

[1] A summary of the methodology and key findings of that report can be found in *Highlights: An Overview of the Research Program to Develop a Canadian Child Support Formula* by Ross Finnie, Carolina Giliberti and Daniel Stripinis, Communications and Consultation Branch, Department of Justice Canada, 1995. These reports can be obtained by calling, toll free, 1-888-373-2222.

On March 6, 1996, the federal government announced its policy intentions for child support in cases of family breakdown that are being dealt with under the *Divorce Act*. The announcement addressed plans to improve the way child support awards are determined, taxed and enforced by:

- amending the *Divorce Act* to introduce child support guidelines to help parents, lawyers and judges set fair and consistent child support awards in divorce cases;
- changing the tax treatment of child support payments so that payments would no longer be taxed as income of the recipient or be tax deductible for the payer;
- introducing new measures and enhanced services to help enforcement agencies ensure that support is paid in full and on time; and
- increasing the maximum level of the Working Income Supplement (now absorbed in the National Child Tax Benefit).

The Departments of Finance Canada and Revenue Canada are responsible for implementing the tax reforms. The Department of Justice Canada is responsible for implementing and maintaining the family law reforms—the Child Support Guidelines and enhanced support enforcement measures.

In 1996, the Department of Justice Canada was given resources and a five-year mandate to pursue seven key activities within the framework of the Child Support Initiative:

- amend the *Divorce Act* to introduce child support guidelines;
- strengthen enforcement procedures to ensure family support obligations are respected;
- improve the public's awareness, knowledge and understanding of family support obligations through a general communications campaign;
- implement a cooperative education program for justice officials, justice service providers and the general public;
- provide financial assistance to the provinces and territories to implement innovative, efficient and cost-effective services that will assist parties in obtaining child support orders;
- provide financial assistance to the provinces and territories to enhance their maintenance enforcement programs; and
- conduct research designed to monitor the impacts of the child support guidelines and the new and enhanced federal enforcement measures.

At about the same time, the federal, provincial and territorial deputy ministers of justice and deputy attorneys general established the Federal-Provincial-Territorial (FPT) Task Force on Child Support Implementation. The task force has a five-year term with a primary mandate to oversee the implementation of the reforms.

On February 19, 1997, the amendments to the *Divorce Act* and the changes to the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act* (FOAEA) and the *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act* (GAPDA) contained in Bill C-41 received royal assent.

On May 1, 1997, the *Divorce Act* amendments, the accompanying regulations containing the Federal Child Support Guidelines and the amendments to the federal enforcement of support legislation came into effect. The amendments to the *Income Tax Act* concerning the tax treatment of child support payments also took effect on this date.

1.2 PURPOSE OF THE RESEARCH

The Child Support Initiative has profoundly affected the way child support is determined and enforced in Canada. New methods of data collection and wide-ranging research are required to assist in the implementation of the provisions, and to provide ongoing feedback on the extent to which the policy objectives are being met.

The programs of research proposed in this framework document will be undertaken by the Research Unit of the Department of Justice Canada's Child Support Team. The broad purpose of the research framework is to establish the databases and empirical research required:

- to provide timely feedback to the Department of Justice Canada and the FPT Task Force;
- to serve as the basis for a comprehensive review of the provisions and operation of the Child Support Guidelines and the determination of child support for Parliament by May 1, 2002 (as required by the *Divorce Act*); and
- to support the overall evaluation of the Child Support Initiative.

The evaluation of the Child Support Initiative is being carried out by the Evaluation Division of the Department of Justice Canada, in accordance with Treasury Board of Canada requirements. To complete the evaluation, the division will need comprehensive data on compliance with and impacts of the legislative changes, and on the results of programming undertaken in areas such as funded projects, communications and law information.

It should be noted that the evaluation of the Initiative will require information and analyses that go beyond the monitoring activities outlined in the research framework. Accordingly, the Evaluation Division will undertake separate studies to address, among other issues, how well the cost-shared funds were managed and how effective the research, communications and policy functions were in supporting the policy intentions of the Initiative.[2]

---

[2] A copy of the evaluation framework can also be obtained by contacting the toll-free number mentioned in footnote 1.

1.3 PROGRAMS OF RESEARCH

The Federal-Provincial-Territorial (FPT) Task Force on the Implementation of the Child Support Reforms established the FPT Research Subcommittee to help develop the research framework in mid-1996. After a series of conference calls, a small group of provincial and federal representatives met in January 1997 to begin elaborating the requirements for monitoring the Guidelines component of the Initiative. The subcommittee now includes at least one representative from each province and territory, a representative from Statistics Canada (the Canadian Centre for Justice Statistics, or CCJS) and a representative from Treasury Board of Canada, Secretariat.

The subcommittee holds regular conference calls and periodic joint meetings to establish consensus on short- and long-term research requirements and to promote cooperation and collaboration on research activities of mutual interest. Members clearly realize the advantages of coordinating their activities to avoid overlap or duplication of effort.

The overall research framework is designed to address the need for ongoing data collection and analyses to monitor the major components of the Child Support Initiative. To this end, five major programs of research are being developed.[3] Research activities include the following:

- Monitoring the implementation and functioning of the Guidelines. This includes monitoring the effects of changing federal and provincial tax parameters on the table amounts.

- Monitoring the enhanced enforcement measures, such as tracing and licence and passport withholding; conducting a feasibility study on the creation of a "new hires" program to help locate debtors' income; helping Statistics Canada develop the annual Maintenance Enforcement Survey; and undertaking a national study of the reasons for default on or compliance with support orders.

- Identifying the communications and law information needs of various groups.

- Evaluating selected innovative provincial and territorial projects, such as those that help the public calculate and negotiate appropriate child support agreements and those that promote enforcement of child support orders.

- Conducting special studies to establish baseline and trend information relating to child support order amounts, child custody arrangements and family issues in general. Specific Statistics Canada surveys and databases will be particularly valuable for these purposes.

---

[3] Since the programs of research are not mutually exclusive, there will be some overlap and duplication in the research issues and strategies. In any event, in moving from issue identification to development of specific research strategies, we intend to address multiple issues wherever practicable.

1.4 CONSTRAINTS: TIME, PRE-IMPLEMENTATION BASELINE DATA, RESOURCES, COMPLEXITY AND SCOPE OF THE ISSUES

Funding for child support research began in April 1997 and will end in March 2001. This is a relatively short period in which to measure the impact of such far-reaching changes in policies and approach. Nonetheless, the report to Parliament on the provisions and operation of the Guidelines and the determination of child support must be completed within that timeframe.

Unfortunately, there are very few pre-implementation data on key issues such as multi-year trends in child support award levels in cases of divorce, multi-year trends in child custody and parenting arrangements in cases of divorce, and the frequency with which different mechanisms have been used to resolve child support and custody issues between divorcing parents. Although we intend to compile some baseline and trend information using existing Statistics Canada surveys and other administrative databases, we will have to rely very heavily upon primary data collection to answer questions about the Guidelines and the maintenance enforcement measures introduced by the Department of Justice Canada. Data will be obtained from family courts, maintenance enforcement programs, experimental projects and key informants, including professionals and payers and recipients of child support.

In order to construct a more complete assessment of the Guidelines, we will be seeking input from as diverse a spectrum of stakeholders as possible, including Aboriginal persons, members of minority ethnocultural communities, recent immigrants to Canada, persons with low literacy skills, persons who cannot afford legal counsel and so on. Such an approach will help us identify differential or unintended impacts of the Guidelines.

Although the lack of pre-implementation data will limit our ability to make definitive pre- and post-implementation comparisons, we will be able to track the implementation process itself. We will also be able to describe and assess trends and patterns as they emerge over the first four years.

We are aware of the many personal and policy issues that surround family breakdown in general, and divorce involving dependent children in particular. However, the research framework cannot address all of the important child support issues that concern Canadians. Given the constraints we have described, the research will focus on issues that are directly related to the implementation and impact of the Guidelines and of the amendments to federal legislation on maintenance enforcement.

2.0 MONITORING THE IMPLEMENTATION AND FUNCTIONING OF THE GUIDELINES

Section 28 of the consolidated *Divorce Act* requires the Department of Justice Canada to prepare a report to Parliament on the substantive and functional aspects of the annexed Federal Child Support Guidelines by May 1, 2002:

> The Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Federal Child Support Guidelines and the determination of child support under this Act and shall cause a report on the review to be laid before each House of Parliament within five years after the coming into force of this section.

An important component of the report to Parliament will be an assessment of the extent to which the formally stated Guideline objectives have been met. Section 1 of the Guidelines states the following.

The objectives of the Guidelines are:

> a) to establish a fair standard of support for children that ensures that they continue to benefit from the financial means of both spouses after separation;
>
> b) to reduce conflict and tension between spouses by making the calculation of child support orders more objective;
>
> c) to improve the efficiency of the legal process by giving courts and spouses guidance in setting the levels of child support orders and encouraging settlement; and
>
> d) to ensure consistent treatment of spouses and children who are in similar circumstances.

For each formally stated Guideline objective, we present the major research issues that have been identified so far, potential sources of qualitative and quantitative data, and the status of projects that are underway or planned.

2.1 GUIDELINES OBJECTIVES

2.1.1 Establish a fair standard of support for children that ensures that they continue to benefit from the financial means of both spouses after separation

For many families living in or close to poverty, the loss of economies of scale upon family breakdown results in a dramatic fall in the standard of living for both custodial and non-custodial households. Early in the development of the Federal Child Support Guidelines, it was recognized that a child support formula on its own could not eliminate child poverty

(Finnie et. al., 1995a: 2).[4] Therefore, the first stated objective of the Guidelines emphasizes that children should continue to benefit from the financial means of both parents.

Since the determination of child support amounts is based on the parents' ability to contribute, the issue of fairness will be examined in relation to the parents' financial means.

Research Issues

1) Are actual award amounts lower than, equal to, or higher than the table amounts indicated by the Guidelines? Are the table amounts being used as a base or "floor" amount for the awards, as intended? Are there discernible regional or other patterns in child support order amounts? Do award amounts vary significantly according to the gender of the payer and by income level?

2) Are consent orders lower than, equal to or higher than the table amounts indicated by the Guidelines? Are there discernible regional or other patterns in amounts arrived at through consent agreements?

3) How frequently are children at or above the age of majority included in support orders? How frequently are special expenses for post-secondary education awarded? How are award amounts usually determined in these cases?

4) Taking into consideration changes in the tax treatment of child support awards, are awards made under the Guidelines higher or lower than those made before their introduction?

5) How frequently are the special or extraordinary expenses allowed by the Guidelines claimed and included in child support orders? How do parents share the expenses? How do special or extraordinary expenses affect the overall award amount?

6) In what proportion of cases do payers and recipients make undue hardship claims? Do the courts record the reasons for their decisions regarding these claims? To what extent do undue hardship claims increase or decrease award amounts?

7) How is the concept of household standard of living used in undue hardship claims? Do judges, professionals, payers and recipients think that the undue hardship test set out in Schedule II of the Guidelines is easy to understand and to use?

8) What are the frequencies and patterns of sole, shared and split custody arrangements? Is there any relationship between level of income of one or both parents and type of custodial arrangement? Is there any change over time in the proportion of shared and split custody cases (i.e., since the implementation of the Guidelines when the new definitions came into effect)? How are support amounts determined in cases of shared custody?

---

[4] The formula behind the child support table amounts is based on a Statistics Canada equivalence scale that establishes the proportion of income at each income level that would ordinarily be spent on children.

9) How frequently do child support orders include provisions for spousal support? Has there been a change over time in the proportion of cases with both spousal and child support orders?

10) Do payers, recipients or professionals view the table amounts and the overall award amounts as being equitable for paying and recipient parents? Do perceptions of fairness vary by income level of the payers and recipients?

11) Among parents with child support orders issued before May 1997, how many elected to change the tax treatment of these awards? What are the socio-economic and other demographic characteristics of parents who requested a change in tax treatment?

12) What are the trends in and patterns of variation orders? Can we determine the reasons for requesting variations to pre-implementation orders? What proportion of variations increases award amounts, and what proportion decreases amounts? Are payers or recipients more likely to request variation orders?

13) How frequently are support orders varied? What are the considerations that support or hinder either payers or recipients from filing an application to vary (e.g., lack of information, inability to retain legal counsel, unwillingness of parents to re-open the issue, family violence)?

14) In what proportion of cases is an application to vary child support accompanied by, or countered with, an application to vary custody arrangements?

15) How are the courts determining award amounts when incomes are greater than $150,000?

16) What are the short- and long-term economic consequences of family breakdown for lower-income parents? Have there been any measurable changes in these consequences since the adoption of the Guidelines? (See also section 6.4 of this paper.)

2.1.2 Reduce conflict and tension between spouses by making the calculation of child support orders more objective

Research Issues

1) Has there been a change in the proportion of contested child support cases since the Guidelines came into force? Has this changed from year to year? Are there differences by income level, by age of children or by other social characteristics?

2) Do payers or recipients believe that the Guidelines have helped or hindered them in negotiating an agreement or a variation? What are the other considerations that enhance or minimize tension levels when parties are negotiating child support agreements?

3) What do payers and recipients perceive to be the most common sources of difficulty in arriving at an agreement on child support amounts? What do lawyers, mediators and other professionals perceive to be the most common sources of difficulty in arriving at an agreement on child support amounts?

4) Do professionals (e.g., lawyers, accountants, mediators, court administrators) perceive a change in the way they themselves or others approach child support issues with separating parents?

5) To what extent have interventions such as mediation and parenting courses affected the level of conflict and tension between spouses?

6) How has the obligation to disclose financial information between parties worked in practice (as reported by key informants)?

7) Are there any discernible changes in the level of custody litigation or incidents of access denial as a result of the introduction of the Guidelines (as reported by key informants)?

2.1.3 Improve the efficiency of the legal process by giving courts and spouses guidance in setting the levels of child support orders and encouraging settlement

Research Issues

1) Do judges and professionals (e.g., lawyers, accountants, mediators, court administrators) feel that the various provisions of the Guidelines are easy to understand and to use? What considerations have supported or hindered their use (e.g., training, software applications for calculating award amounts, availability of specialized court personnel or child support clerks and so on)?

2) Do payers and recipients feel that the various provisions of the Guidelines are easy to understand and to use? What considerations have supported or hindered their use (e.g., law information, free assistance, software applications for calculating award amounts, availability of specialized court personnel or child support clerks and so on)?

3) Are there any changes from year to year in the proportion of payers or recipients who are represented by legal counsel when negotiating child support awards?

4) Have the Guidelines affected the amount of time devoted to each stage of the legal process (e.g., lawyers' preparation time, court time)? (This issue should be addressed only after an initial period of transition.)

5) Do professionals think that the proportion of contested cases has increased or decreased since the Guidelines came into effect? What do professionals identify as the major factors that assist or hinder the parties in arriving at an agreement regarding child support?

2.1.4 Ensure consistent treatment of spouses and children who are in similar circumstances

Research Issues

1) Controlling for income of the parents, number of children and type of custodial arrangement, how comparable are the post-implementation award amounts? Has the discrepancy in award amounts increased or decreased over the duration of the Initiative? Are there regional or other differences in the use of special expenses or in the acceptance of undue hardship claims?

2) Controlling for income of the parents, gender of paying parents, number of children and type of custodial arrangement, are consent awards lower than, equal to or greater than awards determined by applying the Guidelines?

3) How do award amounts based on the Federal Child Support Guidelines compare with awards made under other guidelines (e.g., Quebec guidelines)?

2.2 RESEARCH STRATEGIES

Most of the research strategies identified in this section of the framework will address more than one of the issues noted under sections 2.1 to 2.4.

2.2.1 Collection of Pre-implementation Data

- A summary of existing baseline statistics on Canadian families and family law has been prepared and will be available as a Child Support Team research report by the summer of 1998. This report will be updated annually.

- No national, standardized data are available on pre-implementation award amounts. We will attempt to create a limited base of information on pre-implementation award levels by analyzing 1993, 1994 and 1995 income tax data for support payers who claimed tax deductions for support payments and for support recipients who were required to declare child support as part of their personal income. However, following changes to the tax treatment of child support as of May 1, 1997, data will only be available on unrevised orders made before that date.

2.2.2 Collection of Post-implementation Data on Child Support Awards

The first project underway is the Survey of Child Support Awards under the *Divorce Act*. During the summer and autumn of 1997, the Child Support Team Research Unit worked in close collaboration with the members of the FPT Research Subcommittee to launch the pilot phase of this project. The general purposes of the pilot survey are:

- to provide early feedback on the extent to which the Guidelines are being used in determining the table amounts, the patterns of inclusion of special or extraordinary expenses, the patterns of use of the undue hardship provisions, whether child support amounts vary significantly according to the gender of the paying parent, whether the concept of "household standard of living" is being used appropriately in undue hardship claims and so on; and

- to determine the most effective way to continue monitoring child support amount information over the duration of the Child Support Initiative.

Monitoring of the implementation and impact of the Guidelines is heavily dependent upon the collection of standardized information from award agreements and orders under the *Divorce Act*. The data collection form for the court-based survey of awards relies upon the mandatory information itemized in section 13 of the *Divorce Act* (see Annex A for a full listing), as well as other information included in court files. Data items collected for the survey of awards include the following:

- the year of birth of each child to whom the order relates and his or her place of residence;

- the type of custody arrangement (i.e., sole, split or shared);

- the gender of the payer and the recipient;

- the income of any spouse whose income is used to determine the amount of the child support order;

- the particulars of any special expense, the child to whom that expense relates, the amount of the expense or the proportion to be paid in relation to the expense;

- the amount of the child support agreement, order or variation order; and

- the particulars of undue hardship claims.

Some additional file information is also being collected, such as whether the parties were represented by legal counsel, the reason for a variation order (if available or applicable), the amount of the previous order and so on.

Data collection for the pilot phase of the survey began in the autumn of 1997 and was completed in September 1998. All jurisdictions except Quebec, participated in this phase of the survey, providing data from at least one court. A report on the preliminary findings should be available in early 1999.

Based on the experience of the pilot phase, some minor methodological adjustments were made to the survey. The revised survey of awards was put in place on October 1, 1998, and will continue until the end of the Initiative in April 2001. It is anticipated that all jurisdictions will participate in this phase of the survey.

2.2.3 Case Law Reviews

There will be ongoing reviews of the case law, which may help us define research issues and provide examples of how the courts are interpreting the Guidelines. In addition, we will monitor commercial services that provide information on reported cases, and publications that feature family law and child support issues, to find relevant information.

2.2.4 Survey of Professionals' Experiences with, and Perceptions of, the Functioning of the Guidelines

Professionals such as family law practitioners, mediators, and court and maintenance enforcement program administrators will be surveyed at various times over the life of the Child Support Initiative to gather information on their experience regarding the determination and enforcement of child support awards. This information will help further define issues and assess the overall functioning of the Guidelines.

2.2.5 Surveys of Persons with Support Orders (Payers and Recipients)

Payers and recipients will be surveyed at various times over the life of the Child Support Initiative to help us define issues and assess the overall functioning of the Guidelines.

2.2.6 Monitoring of the Table Amounts

The Child Support Team will monitor changes in federal or provincial tax regimes to assess their impact (if any) on the calculation of the table amounts and their effect on tax deductible shared section 7 expenses.

2.2.7 Monitoring of the Impact of the Guidelines on Custody and Parenting Arrangements

Baseline data on custody arrangements will be developed using the Statistics Canada National Longitudinal Survey of Children and Youth (NLSCY) and the "Family and Friends" component of the General Social Survey (GSS) for the 1990 and 1995 cycles. (See section 6.0 of this paper for additional information about the surveys.)

Future work will also include analyses of data on custodial arrangements obtained from the Survey of Child Support Awards under the *Divorce Act*. More in-depth information will be gathered though special studies on families with shared custody arrangements and on issues surrounding special expenses for adult children.

We will also consider the possibility of conducting focus groups with parents to understand how better to support them during the divorce transition and assist them in resolving custody and access issues.

Finally, we will monitor possible unintended consequences of the Guidelines on custody and parenting issues, such as a possible change in the rate of parental abductions and the level of custody litigation. The CCJS Uniform Crime Reporting (UCR) statistics now provide relationship data on such cases from 40 percent of the jurisdictions. We will monitor the number of reported cases and of actual offences, charges and dispositions.

2.2.8 Preparation of the Report to Parliament on the Functioning of the Guidelines

By May 1, 2002, the Department of Justice Canada will prepare a final report synthesizing the results of this program of research on the Guidelines.

3.0 MONITORING THE IMPLEMENTATION AND FUNCTIONING OF THE ENFORCEMENT INITIATIVES

The program of research on enforcement consists of two parts. The first part outlines the work that will be done to monitor the new and enhanced federal enforcement measures. The second outlines work on other related issues, including the feasibility of creating a Canadian "new hires" program; the characteristics of support payers; the reasons for default or compliance with support orders; and the results of the Maintenance Enforcement Survey (MES).

In some cases, the same research strategies and data sources will be used to address issues outlined under different parts of the research program. For instance, the proposed surveys of professionals and of payers and recipients will address the usefulness and impact of the federal enforcement measures as well as other related issues.

3.1 MONITORING FEDERAL ENFORCEMENT MEASURES

As previously mentioned, the amendments to the *Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act* (FOAEA) and the *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act* (GAPDA) came into force on May 1, 1997. These amendments are designed to provide provincial and territorial maintenance enforcement programs with new or improved federal enforcement mechanisms.

The amendments to Part I of the FOAEA now allow Revenue Canada databases to be searched for the residential address of debtors as well as their employer's name and address. The amendments also created a new section (Part III), which enables provinces to apply to the federal government to suspend, revoke or deny certain federal licences. Currently, Part III lists passports and transport (aviation and marine) licences. Although no revisions were made to Part II of the FOAEA, which deals with the interception of federal funds for child support purposes, these provisions will be monitored to assess their usefulness.

The GAPDA, which came into effect in 1983, makes federal public service employees' salaries available for support enforcement purposes. The May 1, 1997 amendments removed the requirement for a notice of intention to be served 30 days prior to the garnishment of federal salaries. This was meant to facilitate the garnishment process for the courts and support enforcement programs.

The enforcement of child support orders depends on a combination of federal, provincial and territorial activities in this area. Therefore, it would be difficult to attribute the collection of arrears to any single enforcement action. We will concentrate on identifying and implementing a set of general indicators of federal, provincial and territorial caseloads, flows and outcomes related to the use of federal enforcement measures. In addition, we will undertake studies to collect more detailed information on the cases sent for federal enforcement and to examine the interrelationships between federal, provincial and territorial enforcement activities.

3.1.1 Addition of Revenue Canada Databases to Part I of the FOAEA

Research Issues

1) What are the success rates of provincial and federal tracing efforts before and after the amendments to Part I of the FOAEA (i.e., success rates in locating debtors and in collecting money in arrears)?

2) In what proportion of cases were defaulters or assets to pay arrears located using Revenue Canada databases? In what proportion of cases were searches of these databases issued and completed? What information was used in locating debtors or locating assets to pay outstanding arrears?

3) Does successful federal tracing lead to more out-of-province reciprocal enforcement maintenance order enforcement?

4) What happens to cases if both provincial and federal tracing efforts are unsuccessful? Are there additional federal databases that could help in the location of debtors?

Research Strategy

We are currently working with a provincial maintenance enforcement program to support the development and implementation of standard reporting mechanisms that will assist us in addressing these issues. We have undertaken a pilot study to examine possible indicators of the program's caseload, flows and outcomes. Once a set of viable indicators has been identified (e.g., number of tracing requests sent to the FOAEA Unit by month, number returned with complete and up-to-date addresses or employment information, number and type of actions taken), we will encourage the other jurisdictions to undertake similar reporting.

In addition, a sample of federal tracing requests initiated through the program will be tracked. Trace results and their usefulness to the program will be examined in light of the characteristics of payers and recipients, the amount and type of orders, the amount of arrears, the age of the order and so on.

A second sample of cases will be tracked at a later point in the Initiative to better monitor the impact of adding Revenue Canada databases to Part I of the FOAEA.

Data Sources

We will obtain data without personal identifiers from relevant federal automated systems, those of provincial and territorial maintenance enforcement programs, and the Maintenance Enforcement Survey.

3.1.2 Interception of Federal Funds Under Part II of the FOAEA

Research Issues

1) What are the characteristics of cases sent to the FOAEA Unit for the interception of federal funds? Is the success or failure of the interception of funds related to particular case characteristics? Is timing of the summonses an issue for successful interception of federal funds?

2) Which federal funds are intercepted most frequently (e.g., federal income tax refunds, GST credits, Employment Insurance payments)? What is the dollar amount intercepted from each source?

3) Has the removal of the tax deduction for child support reduced the amounts received from Revenue Canada?

Research Strategy

As was outlined under section 3.1.1, we will undertake a pilot study to examine possible indicators of caseload, flows and outcomes for a selected provincial or territorial maintenance enforcement program. Once a set of useful indicators has been identified (e.g., number of summonses for interception sent to the FOAEA Unit, number of successful interceptions, source of the funds, amounts garnisheed), we will encourage the other jurisdictions to undertake similar reporting.

Another objective of the study is to describe the cases that are sent for interception of federal funds. A sample of interception summonses will be tracked through the system. Outcomes will be examined in light of the characteristics of the cases (e.g., characteristics of payers and recipients, amount and type of orders, amount of arrears, age of the order and so on).

Data Sources

We will obtain data from relevant federal automated systems, those of provincial and territorial maintenance enforcement programs, and the Maintenance Enforcement Survey.

3.1.3 New Licence Denial Provisions under Part III of the FOAEA

Research Issues

1) What is the proportion of payers in default who have a federal licence that may be suspended, denied or revoked? What proportion of payers in default have a passport?

2) To what extent have the provinces and territories used this new federal enforcement measure and what is their sense of its usefulness?

3) In what types of cases are notices of suspension, revocation or denial of federal licences sent by maintenance enforcement programs? Will the characteristics of these cases change over the period of the Initiative?

4) Are federal licence suspensions, revocations or denials an effective warning or threat to defaulters, leading them to take action to avoid these measures? At what point do the most defaulters take action: when the province sends its initial notice, when the federal department sends its notice, or after suspension or revocation? At what stage of the licence denial process are the most payments made?

5) Is there a difference in results between the denial or revocation of passports and the denial or revocation of various transport licences? Which provisions are most successful: those that restrict abilities to conduct employment-related activities; or those that are more likely to affect personal use?

Research Strategy

We will conduct in-depth studies in each of the next three years to monitor these provisions.

A pilot study will be conducted to assess the use of federal licence denial. This study will attempt to isolate useful indicators of caseload in one maintenance enforcement program, such as the number of warning letters sent to debtors, the number and type of responses received, the number of licences denied by type of licence and so on.

A sample of cases will also be tracked in more detail to determine the characteristics of cases where a letter of intent to deny, suspend or revoke a federal licence was sent.

Data Sources

We will obtain data from relevant federal automated systems, those of provincial and territorial maintenance enforcement programs and the Maintenance Enforcement Survey.

3.1.4 GAPDA - Parts I and II

Research Issues

1) What proportion of payers in default are recipients of federal salaries or pensions?

2) Has the number of garnishments changed as a result of the GAPDA amendments?

3) Have the amendments resulted in shorter time lags for placing garnishees and for the reception of funds? What are the timeframes for removing garnishees when they are no longer necessary?

Research Strategy

There is no central reporting system to track information such as the number of applications and the amounts garnisheed under the recent amendments to the GAPDA. Therefore, we will meet with federal, provincial and territorial departments that administer the Act to develop formal reporting requirements for monitoring caseloads, flows and outcomes. These procedures should enable us to address the questions outlined above.

Data Sources

We will obtain data from the various federal departments that administer the Act, the automated systems of provincial and territorial maintenance enforcement programs, and the Maintenance Enforcement Survey.

3.2 OTHER RELATED STUDIES ON ENFORCEMENT

3.2.1 Feasibility of Creating a National "New Hires" Database for Enforcement Purposes

Several American states collect information from employers on new or re-hired employees so that support enforcement agencies can locate defaulting payers and begin collecting arrears as soon as possible. Recent federal legislation in the United States requires all state agencies to have such "new hires" or "employer reporting" programs in place, and to report new and re-hire information to a national registry.

There are no procedures in place in Canada at the federal or provincial level to locate newly hired or re-hired employees or their income. The apparent importance of this enforcement tool in the United States has prompted a great deal of interest among provincial and territorial maintenance enforcement programs. The Department of Justice Canada has agreed to investigate the usefulness of this type of enforcement mechanism in the Canadian context and the feasibility of developing and implementing this enforcement measure in Canada.

Research Issues

1) How successful have American "new hires" programs been in locating payers' places of work and collecting money in arrears? Do the United Kingdom, Australia or New Zealand have similar programs? If so, how useful have they been? Would any of these programs or program elements be appropriate within the Canadian enforcement context?

2) Are there constitutional issues involved in having employers reporting employee information to one or more levels of government?

3) Is the voluntary program used by Human Resources Development Canada to track overpayment of Employment Insurance a useful starting point for developing a "new hires" program?

4) What mechanisms do provincial and territorial maintenance enforcement programs currently use to garnishee wages (i.e., administrative or court-based)? What is the nature and extent of contacts between the programs and the employer community?

5) What would be the costs and benefits of implementing a "new hires" program?

Research Strategy

The work will be done in three phases. We have undertaken a critical review of existing "new hires" programs in the United States and other jurisdictions to identify the range of factors that federal, provincial and territorial governments will need to address in contemplating the development of such a program in Canada.

In addition, we are currently analyzing the federal, provincial and territorial constitutional issues that may arise in structuring a Canadian "new hires" program.

Once these studies have been completed, we will assess various models for structuring such a program in Canada based on their respective policy, administrative, technical and financial implications.

Data Sources

Information will be obtained from the following sources:

- Documentation from the U.S. Office for Child Support Enforcement (OCSE) and various state programs;
- discussions and interviews with administrators, evaluators and employers who are part of the American federal and state programs;
- existing automated systems in Canadian federal departments; and
- provincial and territorial maintenance enforcement programs, other federal departments, the business community and associations such as the Canadian Payroll Association.

3.2.2 Identification of the Reasons for Paying or Not Paying Support Obligations

This information is needed to inform policy discussions on enforcement and to improve program delivery for both payers and recipients.

Research Issues

1) Why do some parents default completely on payments or make partial payments only, thus incurring arrears? Why do some parents pay their child support in full and on time?

2) How, and in what proportion of cases, are default and compliance linked to other related issues, such as the type of custody arrangement, the nature and extent of access, and the socio-economic circumstances of payers?

3) What is the impact of default or non-compliance on the standard of living and general well-being of children affected by marriage breakdown?

4) What are the characteristics of payers, including their age, occupation, income source and income level?

5) Are the characteristics of payers who pay fully and on time different from the characteristics of those who don't pay or pay infrequently?

6) Which payers are most likely to have federal enforcement actions taken against them, including tracing, interception of federal funds and licence denial?

Research Strategy

A literature review was conducted to provide an overview of Canadian and international studies on default on and compliance with support orders. Particular attention was paid to the data sources and methodologies that were employed and the possibility of generalizing results. This review was used to develop a research design that will enable us to better understand reasons for paying or not paying support obligations.

A study of the determinants of compliance and default on child support orders will be conducted in several jurisdictions. Data on patterns of compliance, default and a variety of other case characteristics (e.g., socio-demographic, payment history, enforcement history) will be analyzed to guide the subsequent conducting of interviews with professionals and parents involved in the enforcement process.

Data Sources

We will obtain aggregate data from the National Maintenance Enforcement Survey and collect more detailed data from samples of cases from provincial maintenance enforcement programs. We will also collect data through interviews with parents and professionals working in the field.

3.2.3 Analysis of the Maintenance Enforcement Survey (MES)

The Canadian Centre for Justice Statistics (CCJS) is collecting standardized information on support orders registered in provincial and territorial maintenance enforcement programs. This will provide a much-needed overview of the characteristics and financial status of support orders, and enforcement activities in Canada.

Research Issues

1) What is the total caseload of Canadian maintenance enforcement programs? What is the distribution of reciprocal enforcement maintenance orders by jurisdiction?

2) What are the characteristics of the cases referred to maintenance enforcement programs, including the age of the parties, the number of children involved and the support amounts? Under which legislation do the orders fall (i.e., the *Divorce Act,* or provincial or territorial legislation)?

3) What is the rate of compliance? How many cases are in arrears and by how much? What has been the frequency and amount of payments? Have most payers made a payment in the last year?

4) What number and type of enforcement actions did the maintenance enforcement programs take in the last year (e.g., default hearings, provincial or federal tracing, garnishment and so on)?

Research Strategy

The CCJS has developed a set of national data requirements for the MES and is working with each jurisdiction individually to implement the survey. Most jurisdictions should be reporting to the survey by the end of FY 1999/2000. Three jurisdictions began reporting data in 1998/1999. The Child Support Team's Research Unit will analyze results as they become available.

Data Sources

We will obtain data from the MES.

3.2.4 Special Studies on Related Policy Issues

This section deals with issues that are not directly related to the monitoring of federal Enforcement Initiatives but are nonetheless important to the enforcement community.

Research Issues

1) What is the range of sanctions for default imposed by jurisdictions such as the United States, the United Kingdom, Australia and New Zealand? How are civil contempt matters resolved in Canada?

2) What are the timeframes for confirming reciprocal enforcement maintenance orders? What is the proportion of variations for interprovincial and international reciprocal enforcement maintenance orders?

Research Strategy

A literature review and a survey of American and other jurisdictions using criminal sanctions will be completed by June 1999. Included in this study is a review of civil remedies used by the provinces and territories.

Data on timeframes for reciprocal enforcement maintenance orders will be requested from the Maintenance Enforcement Programs (MEP) and the results analyzed.

Data Sources

Key informant interviews with officials from other jurisdictions and Canadian Maintenance Enforcement Program Directors.

4.0 COMMUNICATIONS AND LAW INFORMATION ACTIVITIES

We will undertake research to further the development, implementation and assessment of communications and law information activities to raise awareness and understanding of the Guidelines among professionals, payers and recipients of child support, and members of the general public. Findings under other components of the research program may also provide indications of the effectiveness and appropriateness of activities to date and suggest additional communications or law information needs and approaches.

Research Issues

1) What communications and law information activities has the federal government undertaken or supported since the introduction of the Guidelines? To what extent have these activities enhanced awareness and understanding of the Guidelines among members of the public?

2) What are the particular law information needs, with respect to the Guidelines, among sub-groups in the general population (e.g., Aboriginal and ethnocultural communities, recent immigrants to Canada, people with low literacy skills, people who cannot afford legal counsel)? What would be the most effective approaches for providing law information to these groups?

3) Which intermediaries (e.g., court administrators, maintenance enforcement staff, public legal education and information organizations) are likely to be approached for information about the Guidelines and related issues of family law? What information would be most useful to intermediaries to help them respond to their clients' needs?

Research Strategy

In the summer of 1998, the Research Unit began a study to document communications activities undertaken by the Child Support Team and the jurisdictions in years one and two of the Initiative. The study also summarizes available data on the effectiveness of these activities. This National Overview of Communications Activities may be updated during the Initiative.

A survey assessing awareness of the Guidelines among separated or divorced parents was conducted in the Spring of 1998. The report summarizing the survey results is now available. The survey will likely be repeated periodically to monitor any changes that may occur in subsequent years.

The Child Support Team will also support law information needs assessments to identify the particular law information needs of sub-groups in the general population, as well as appropriate and effective strategies for responding to those needs. Some focus testing of existing public legal education and information materials has already been done to determine their suitability for selected Aboriginal groups.

5.0 EVALUATION OF SELECTED PROJECTS FUNDED BY CONTRIBUTION AGREEMENTS WITH THE PROVINCES AND TERRITORIES

The objectives of the Child Support Implementation and Enforcement Fund are to help the provinces and territories develop and implement enhanced mechanisms for obtaining original child support orders and variations, for the regular updating of orders and for their enforcement.

In collaboration with the provinces and territories, we will evaluate selected innovative projects so that all parties can share information about best practices more easily. Of particular interest are projects to help the public calculate and negotiate appropriate child support agreements; measures to promote enforcement of child support orders; parenting courses for separating and divorcing parents; and any projects developed to address the particular needs of specific target groups.

5.1 IMPLEMENTATION COMPONENT PROJECTS

Appropriate projects and research approaches will be selected and implemented with the collaboration of the provinces and territories.

5.2 ENFORCEMENT COMPONENT PROJECTS

Appropriate projects and research approaches will be selected and implemented with the collaboration of the provinces and territories.

6.0 SPECIAL STUDIES ON SOCIAL CONTEXT

A number of studies and analyses are planned to provide baseline information about the broader social context of the Child Support Guidelines and Enforcement Initiatives. These studies will be based on Statistics Canada and Revenue Canada databases that contain information on divorce, separation, child or spousal awards, and custody and access arrangements of families in Canada generally. A description of the surveys themselves can be found in Annex C.

6.1 ANALYSIS OF THE NATIONAL LONGITUDINAL SURVEY OF CHILDREN AND YOUTH (NLSCY) ON ISSUES OF CUSTODY, ACCESS AND CHILD SUPPORT

The Department of Justice Canada participated in the development of some specific questions on custody, access and child support for the family and child custody history section of the NLSCY. An analysis of the first cycle data is underway and is due for release in spring 1999. Data from the subsequent cycles will be incorporated as the data become available.

6.2 SOCIO-DEMOGRAPHIC PROFILES OF PAYERS AND RECIPIENTS

This research will attempt to describe the population of payers and recipients using data collected from a number of different sources. At the moment, little is known about the socio-demographic characteristics of payers in particular. A number of strategies will be used to try to improve our level of understanding of this group.

Initial work will involve examining Revenue Canada tax files to explore the relationships among the award amount and income level and income source of both payers and recipients. Data from Statistics Canada's Longitudinal Administrative Database, Survey of Consumer Finances, General Social Survey and Survey of Labour and Income Dynamics will also be analyzed to provide additional information on the socio-demographic characteristics of payers and recipients, including their age, gender, income level, sources of income and occupation.

6.3 SELECTED STATISTICS ON CANADIAN FAMILIES AND FAMILY LAW

The Child Support Team's Research Unit has compiled a brief report that provides statistics and statistical trends on the status of families in Canada and on related family law issues, such as divorce, separation, child support, custody and access. The first report is now available from the Child Support Team. It is anticipated that this publication will require updating periodically as new information becomes available.

Many different data sources were used in the first edition, including the Central Registry of Divorce Proceedings, Revenue Canada tax statistics, and most sources listed in Annex C.

6.4 SHORT- AND LONG-TERM ECONOMIC CAREERS OF LOW-INCOME PAYERS AND RECIPIENTS

This project will examine the impact of separation and divorce on the household economies of low-income parents. In particular, this study will try to address the issue of whether there has been any measurable change in their circumstances since the adoption of the Guidelines and, more generally, to understand how support awards interact with social assistance benefits over time and in various jurisdictions in the country.

REFERENCES

CSR Incorporated (with American Bar Association). *Evaluation of Child Support Guidelines*, Volumes I and II. Office of Child Support Enforcement, Washington, D.C., 1996.

Finnie, Ross; Carolina Giliberti and Daniel Stripinis. *Highlights: An Overview of the Research Program to Develop a Canadian Child Support Formula.* Communications and Consultation Branch, Department of Justice Canada, Catalogue No. J2-130/1995-1E, 1995a.

Finnie, Ross; Carolina Giliberti and Daniel Stripinis. *An Overview of the Research Program to Develop a Canadian Child Support Formula.* Communications and Consultation Branch, Department of Justice Canada, Catalogue No. J2-130/1995-1E, 1995b.

Hornick, Joseph P.; Nicholas C. Bala and Lorne D. Bertrand. *Child Support Guidelines: Research Issues and Strategies*. Document prepared for the Department of Justice Canada, Catalogue No. CSR-1996-1E, 1996.

FEDERAL CHILD SUPPORT GUIDELINES: SECTION 13

Information to be specified in order

13. A child support order must include the following information:

(*a*) the name and birth date of each child to whom the order relates;

(*b*) the income of any spouse whose income is used to determine the amount of the child support order;

(*c*) the amount determined under paragraph 3(1)(*a*) for the number of children to whom the order relates;

(*d*) the amount determined under paragraph 3(2)(*b*) for a child the age of majority or over;

(*e*) the particulars of any expense described in subsection 7(1), the child to whom the expense relates, and the amount of the expense or, where that amount cannot be determined, the proportion to be paid in relation to the expense; and

(*f*) the date on which the lump sum or first payment is payable and the day of the month or other time period on which all subsequent payments are to be made.

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name	Status			
	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
A. Research Framework:				
A.1 Develop research framework				
- Produce draft research framework discussion paper	Completed			
- Undertake consultations with government stakeholders	Completed			
- Undertake consultations with non-government stakeholders		Completed		
- Finalize research framework		Completed		
- Update research framework document		Start: Dec. 1998	Ongoing	Ongoing
A.2 Monitor implementation of research framework	Ongoing	Ongoing	Ongoing	Ongoing
- Implement programs of research				
- Develop a model for project status reports				
- Produce annual reports on research activities				
- Produce final report on research activities (2002) (See also C.7)				
A.3 Support FPT Research Subcommittee	Ongoing	Ongoing	Ongoing	Ongoing
- Organize monthly conference calls and produce minutes				
- Organize yearly face-to-face meeting				

ANNEX B

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name		Status			
		1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
B.	**Guidelines Development**				
B.1	Review, update and optimize SAS program sub-routines for producing award amounts, special expenses charts and case examples	Ongoing	Ongoing	Ongoing	Ongoing
B.2	Document technical products and produce annual reports		Ongoing	Ongoing	Ongoing
	- Describe formulae used to produce table amounts		Completed		
B.3	Monitor commercial software and facilitate development	Ongoing	Ongoing	Ongoing	Ongoing
B.4	Provide technical support for Guidelines workbook, reference manual and special case study examples	Ongoing	Ongoing	Ongoing	Ongoing
B.5	Monitor the effects of changing federal and provincial tax parameters on the table amounts and their effect on tax-deductible shared section 7 expenses.	Ongoing	Ongoing	Ongoing	Ongoing

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name	Status			
	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
C. Monitoring of Guideline Implementation				
C.1 Conduct pilot phase of Survey of Child Support Awards under the *Divorce Act*				
- Develop standardized worksheets for data collection (In-house & FPT Subcommittee)	Completed			
- Develop computer application for data collection and create data capture architecture	Completed			
C.2 Conduct Survey of Child Support Awards under the *Divorce Act* (1998-2001)		Start: Oct. 1998	Ongoing	End: Mar. 2001
- Continue capturing data at selected sites		Ongoing	Ongoing	Ongoing
- Conduct sub-study of Quebec awards (federal and provincial representatives)		Start: Dec. 1998	Ongoing	Ongoing
- Conduct sub-study of provincial awards		Start: Dec. 1998	Ongoing	Ongoing
C.3 Study relationship between custody arrangements and the Guidelines		Start: Sept. 1998	End: Mar. 2000	
- Analyze data from Survey of Child Support Awards under the *Divorce Act*				
- Conduct special study of families with shared custody, including children's perceptions				
- Study adult children and the Guidelines (special expenses and university education)		Start: Dec. 1998		
C.4 Study of perceptions and attitudes of key actors (e.g., lawyers, court administrators, MEP staff) and parents towards Guidelines Phase I (1998/1999) Phase II (1999/2001)		Phase I Start: July 1998 End: Mar. 1999	Phase II Ongoing	End: Mar. 2001

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name	Status			
	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
C.5 Consider diversity issues relating to the Guidelines (impact on different ethnic and cultural groups) and integrate into all projects where possible		Ongoing	Ongoing	Ongoing
C.6 Do case law review (to be managed by the Child Support Team's Policy Unit)		Ongoing	Ongoing	
C.7 Produce final reports documenting research findings on monitoring the Guidelines (2000/2001)				Start: Apr. 2000 Ongoing until Apr. 2002

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name		Status			
		1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
D.	**Monitoring of New Enforcement Measures and Research on Specific Enforcement Issues**				
D.1	Monitor Part I of the FOAEA		Start: Jun. 1998 End: July 1998	Start: Sept. 1999 End: Mar. 2000	
	- Conduct pilot study on use of Revenue Canada databases for tracing purposes				
D.2	Monitor Part II of the FOAEA		Start: July 1998	End:.Sept. 2000	
	- Pilot study on interception of Federal funds				
D.3	Monitor new Part III of the FOAEA		Start: May 1998 End:.Mar. 1999	Start: June 1999 End: Dec. 1999	Start: Mar. 2000 End: Sept. 2000
	- Pilot study on impact of licence denial				
D.4	Monitor parts I and II of the GAPDA	Start: April 1998	Ongoing	Ongoing	Ongoing
	- Examine impact of removal of notice of intention				
D.5	Conduct feasibility study on "new hires" national database				
	- Conduct study to collect information on systems and databases used by other jurisdictions (e.g., U.S., Australia)	Start: Jan. 1998	End: Jan. 1999		
	- Examine constitutional issues regarding the collection of information from employers by the federal government	Start: Jan. 1998	End: Mar. 1999		
	- Research Canadian options for creating an employer reporting program		Start: Sept. 1998 End: Sept. 1999		

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name	Status			
	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
D.6 Conduct comprehensive examination of reasons for compliance with, or default on, child support orders	Start: Feb. 1998		End: Mar. 2000	
D.7 Analyze returns from CCJS Maintenance Enforcement Survey		Start: June 1998	Ongoing	Ongoing
D.8 Conduct special studies on related policy issues				
- Research sanctions imposed by other jurisdictions (e.g., U.S., Australia, New Zealand, UK) and review civil contempt matters and outcomes in Canada		Start: Sept. 1998	End: Mar. 1999	
- REMO Research Project with respect to *Divorce Act*: 1) timing for confirmation hearings 2) statistics with respect to variations interprovincially/internationally		Start: Sept. 1998	End: Sept. 1999	

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name		Status			
		1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
E.	**Special Studies on Social Context**				
E.1	Analyze National Longitudinal Survey of Children and Youth on issues of custody and access and child support				
	- Do preliminary analysis		Completed		
	- Do in-depth analysis of first cycle data		Start: Jan. 1999 End: Sept. 1999		
	- Do in-depth analysis of second cycle data			Start: Mar. 1999	End: Mar. 2000
E.2	Create socio-demographic profiles of payers and recipients		Start: June 1998	Ongoing	Ongoing
E.3	Prepare and publish *Selected Statistics on Canadian Families and Family Law (1997)*	End: Jan. 1998			
	- Prepare and publish updates (1999, 2000, etc.)		Ongoing	Ongoing	Ongoing
E.4	Prepare database documentation and data warehousing to facilitate *ad hoc* requests for statistical analyses		Ongoing	Ongoing	Ongoing
E.5	Examine short- and long-term economic careers of low-income payers and recipients		Start: Jan. 1999	Ongoing	

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name	Status			
	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
F. Evaluation of Child Support Implementation and Enforcement Fund Projects				
F.1 Evaluate projects funded under the implementation component		Start: Dec. 1998		
F.2 Evaluate projects funded under the enforcement component				

CHILD SUPPORT RESEARCH FRAMEWORK: FOUR-YEAR WORKPLAN

Task Name		Status			
		1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
G.	**Law Information Research**				
G.1	Research information needs of selected target populations				
	- Conduct bibliographic search of both electronic and library sources to create a database of law information, research and evaluation materials on child support and related issues	Completed			
	- Research and focus test suitability of communications materials for aboriginal groups	Completed			
	- Conduct detailed analysis of March 1997 Environics survey on attitudes toward payment and enforcement of child support	Start: Nov. 1997	End: June 1998		
G.2	Analyze public awareness of Guidelines (Canadian Facts, 1998)	Start: Jan. 1998	End: July 1998		
G.3	Analyze public awareness of Guidelines (repeat surveys 1999, 2000 and 2001)		Start: Jan. 1999	Ongoing	Ongoing
G.4	Conduct national overview of FPT communications activities	Start: Feb. 1998	End: June 1998		
G.5	Assess law information needs of target populations (PLEI Organizations)		Start: June 1998	End: May 1999	

ANNEX C

ADDITIONAL SOURCES OF INFORMATION

STATISTICS CANADA DATABASES AND SURVEYS

Maintenance Enforcement Survey (MES)

The Canadian Centre for Justice Statistics is developing this annual survey of the maintenance enforcement program in each province and territory. Results will describe the caseloads registered in maintenance enforcement program systems, including the number of cases, their characteristics, the extent of default and compliance, the amount of arrears and the types of enforcement actions taken. Phased implementation with the provincial and territorial enforcement programs began in the autumn of 1996.

Central Registry of Divorce Proceedings (CRDP)

Superior Court data on divorce applications are collected manually and sent to the Department of Justice Canada to ensure there are no duplicate applications for divorce. The Department enters the information from the forms into a database, which is then sent to the Health Division of Statistics Canada for editing and publication of annual divorce statistics. The statistics report has the number of finalized divorces in the previous calendar year. Data include dates of marriage and divorce, custody arrangements, and the number of children of the marriage and their dates of birth. However, there have been some quality problems with data relating to type of custody due to the lack of a precise definition of "joint custody."

Survey of Consumer Finances (SCF)

This is an annual telephone survey of 10,000 households. Although information on alimony (child and spousal support) is collected, it is not always possible to determine whether the payments are for child support, spousal support or both. This survey does provide socio-demographic information on persons who receive support (e.g., age, marital status, occupation, education, and other sources and levels of income) that is not available through the tax statistics databases described later in this annex.

Survey of Labour Income Dynamics (SLID)

The content of this longitudinal survey of households is similar to that of the SCF, except that the same households are surveyed every two years under SLID. Alimony (child and spousal support) is identified as one of the sources of income, although as with the SCF, it is not always possible to determine whether the payments are for child support, spousal support or both.

The survey started in 1994, and the first-cycle results have now been published. It will be possible to examine changes in levels of support received over time and to monitor other changes, such as the socio-demographic characteristics of the population that receives support.

National Longitudinal Survey of Children and Youth (NLSCY)

In the first cycle of this survey, information was collected on 25,000 children under the age of 11. These data were first collected in late 1994. The section on family and custody history contains information on custody and access to children by parents, including some information specifically requested by the Department of Justice Canada.

With the exception of the family and custody history section, all other data collected from the 1993/1994 first cycle were released in the fall of 1997.

The same families will be surveyed every two years, with additional children from birth to one year old added with each cycle. Data for the second cycle were collected in late 1996. Due to budget constraints, the sample size was reduced to 17,000.

General Social Survey, 1995 (GSS)

The General Social Survey is conducted annually, and has a sample size of 10,000 respondents. Survey topics recur in five-year cycles. The 1990 and 1995 surveys dealt with relationships between respondents and their family and friends. Some questions in this survey deal with custody, access and financial support from absent parents. These data will be useful in determining current custody and access arrangements.

Longitudinal Administrative Database (LAD)

Statistics Canada creates the LAD from each year's income tax return data, which Revenue Canada provides with a twenty-month delay.

Using each year's data, Statistics Canada creates a family file (T1FF) by matching respondents within the file based on SIN and addresses, and adding other information contained on each return (such as number of children, determined from those claimed). A 10 percent sample is drawn from the family files and linked to the returns filed by the same individuals in subsequent years. This longitudinal file contains such information as the number of payers and recipients of "alimony," the number of children and the amounts of payments.

The LAD file is now 14 years "long," dating from 1982 to 1995. Since this data set allows for statistical "matching" of payers and recipients, it permits an analysis of the levels of support that separated people claim they have paid or received over time. Unfortunately, the usefulness of this file regarding child support payments will decline over time as greater numbers of payers and recipients of child support fall under the "no inclusion – no deduction" tax policy.

Family Expenditure Survey (FAMEX)

This survey provides expenditures by households, as well as their budgets for the year, including all expenditures, income, and changes in assets and debts. Topics include composition of household, characteristics of dwellings and expenditures on the following: shelter, furnishings and equipment, running the home, food and alcohol, clothing, medical and health care, travel and transportation, recreation and education, tobacco and miscellaneous expenses.

REVENUE CANADA DATABASES

Tax Statistics

Through its Statistics Division, Revenue Canada publishes basic statistical tax data, such as the number of returns, the total number of persons reporting various income items and deductions (such as alimony, which includes child support and spousal support), and the total amounts reported in those categories. As well, these items may be broken down further by the total incomes of individuals.

Due to the changes in the tax treatment of child support, Revenue Canada will have less and less information on payers and recipients of child support as the Child Support Initiative progresses. It will, however, collect forms from separating couples who elect to change the tax treatment (but **not** the amount) of their child support orders.

Revenue Canada will also continue to collect information on both spousal support orders and spousal and child support orders from those who opt to continue making and receiving their payments under the old deduction/inclusion tax regime. These Revenue Canada statistics will help us determine the number of variations of pre-implementation orders and help us understand the proportion, in numbers and amounts, of spousal support awards, as compared to spousal and child support awards.

LEGAL RESEARCH SERVICES

Several legal research services publish reported cases and provide commentary on case law and issues related to particular legislation. Two electronic services—Quicklaw and the Quebec version, SOQUIJ—report cases on-line. Both sources are research tools, particularly for case law reviews. Carswell Publishing publishes reported court decisions on divorce and separation, including cases involving child support. All summaries report incomes and custody arrangements, and the number and age of children, and provide some commentary on the history or background of the case.

Ministère de la Justice Canada
Department of Justice Canada

CADRE DE RECHERCHE RELATIF À L'INITIATIVE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

Rapport de recherche

CSR-1999-1B

Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants

Canada

CADRE DE RECHERCHE SUR L'INITIATIVE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

Équipe de travail sur les pensions alimentaires pour enfants
Ministère de la Justice du Canada

Also available in English

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 1999, représentée par le ministre de la Justice.

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION 1

1.1 Contexte 1

1.2 But de la recherche 3

1.3 Programmes de recherche 4

1.4 Contraintes : temps, données antérieures à la mise en œuvre, ressources, complexité et étendue des enjeux 5

2.0 SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES RÉPERCUSSIONS DES LIGNES DIRECTRICES 7

2.1 Objectif des Lignes directrices 8

2.2 Stratégie de recherche 12

3.0 SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES RÉPERCUSSIONS DES INITIATIVES EN MATIÈRE D'EXÉCUTION 17

3.1 Suivi des mesures d'exécution fédérales 17

3.2 Études connexes 21

4.0 COMMUNICATION ET INFORMATION JURIDIQUE 27

5.0 ÉVALUATION DE CERTAINS PROJETS FINANCÉS AU MOYEN D'ACCORDS DE CONTRIBUTION AVEC LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES 29

5.1 Projets concernant la mise en œuvre 29

5.2 Projets concernant l'exécution des ordonnances alimentaires 29

6.0 ÉTUDES SPÉCIALES SUR LE CONTEXTE SOCIAL 31

6.1 Analyse de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) relative à la garde, aux droits de visite et aux pensions alimentaires 31

6.2 Profils socio-démographiques des payeurs et des bénéficiaires 31

6.3 Statistiques sur les familles canadiennes et le droit de la famille au Canada 31

6.4 Situation économique des payeurs et des bénéficiaires à faible revenu, à court et à long terme 32

RÉFÉRENCES 33

ANNEXE A : LIGNES DIRECTRICES FÉDÉRALES SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : ARTICLE 13 35

ANNEXE B : CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS 37

ANNEXE C : AUTRES SOURCES DE RENSEIGNEMENTS 47

1.0 INTRODUCTION

Le présent document donne un aperçu des programmes de recherche qui ont été élaborés en vue de surveiller l'évolution de la mise en œuvre des différents éléments de l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants. Il a été rédigé en consultation avec les agents des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux chargés de l'application de l'Initiative ou de l'élaboration des politiques dans des domaines connexes.

Pendant l'été 1998, le ministère de la Justice du Canada a aussi recueilli les commentaires des représentants d'organisations non gouvernementales, de groupes et de personnes qui s'intéressent aux Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, notamment les parents qui paient ou qui reçoivent une pension alimentaire pour enfants, les avocats spécialisés en droit de la famille, les médiateurs, les universitaires et les autres personnes qui connaissent les questions à l'étude et les méthodes de recherche pertinentes. Les suggestions des répondants ont été incorporées à la version finale dans la mesure du possible.

La section 1 donne un bref aperçu de l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants et décrit l'objet de la recherche, chaque programme de recherche, le rôle du Sous-comité fédéral-provincial-territorial de la recherche, ainsi que les principales contraintes.

Les sections 2 à 6 donnent des informations plus détaillées sur les programmes de recherche qui ont été prévus.

À l'annexe A, nous reproduisons l'article 13 des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, qui indique quels renseignements devront être inclus dans les ordonnances alimentaires prévues par la *Loi sur le divorce*, à compter du 1er mai 1997.

L'annexe B présente les travaux de recherche en cours ou prévus, sous forme de tableau.

L'annexe C décrit les autres sources de renseignements.

1.1 CONTEXTE

En 1990, le Comité fédéral-provincial-territorial (FPT) sur le droit de la famille a amorcé une étude visant à répondre à l'insatisfaction généralisée que suscitaient les méthodes de calcul des pensions alimentaires pour enfants. Au nom du Comité, le ministère de la Justice du Canada a entrepris un programme de recherche de quatre ans dont le but était d'établir une formule pour le calcul des sommes à indiquer dans les ordonnances de pension alimentaire pour enfants après la rupture de la famille. On trouvera une description complète de ce programme dans le rapport de janvier 1995 intitulé *Aperçu du programme de recherche visant à élaborer une formule canadienne de calcul des pensions alimentaires pour enfants*, rédigé par Ross Finnie,

Carolina Giliberti et Daniel Stripinis, Direction générale des communications et de la consultation, ministère de la Justice du Canada.[1]

Le 6 mars 1996, le gouvernement fédéral a rendu publiques ses intentions devant être reflétées dans la *Loi sur le divorce* relativement aux pensions alimentaires pour enfants, après la rupture de la famille. Il a annoncé qu'il comptait améliorer le système de détermination des ordonnances de pension alimentaire pour enfants, les règles d'imposition de ces pensions et l'exécution des ordonnances, c'est-à-dire :

- modifier la *Loi sur le divorce* afin d'introduire des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants dans le but d'aider les parents, les avocats et les juges à établir des ordonnances de pension alimentaire justes et uniformes, dans les cas de divorce;

- modifier le régime d'imposition des pensions alimentaires pour enfants de sorte que celles-ci ne soient plus considérées comme un revenu pour la personne qui les reçoit ou comme une somme déductible pour le payeur;

- introduire de nouvelles mesures et de meilleurs services pour aider les organismes chargés de faire exécuter les ordonnances à s'assurer que les pensions alimentaires seront payées en entier et à temps;

- relever le plafond du Supplément au revenu gagné (actuellement inclus dans la prestation nationale pour enfants).

Le ministère des Finances du Canada et Revenu Canada sont chargés d'appliquer les réformes fiscales. Le ministère de la Justice du Canada est chargé d'appliquer et de maintenir les réformes du droit de la famille, les Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et les mesures d'exécution améliorées pour les pensions alimentaires.

En 1996, le ministère de la Justice du Canada a obtenu des ressources et a été chargé (mandat de cinq ans) de sept activités primordiales dans le cadre de l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants :

- modifier la *Loi sur le divorce* afin d'introduire des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants;

- renforcer les procédures d'application de la loi pour faire en sorte que les obligations en matière de soutien à la famille soient respectées;

---

[1] Un résumé de la méthodologie et des principales constatations de ce rapport figure dans le document intitulé Résumé : *Aperçu du programme de recherche visant à élaborer une formule canadienne de calcul des pensions alimentaires pour enfants*, rédigé par Ross Finnie, Carolina Giliberti et Daniel Stripinis, Direction générale des communications et de la consultation, ministère de la Justice du Canada, 1995. On peut obtenir ce rapport en composant le numéro sans frais 1-888-373-2222.

- sensibiliser le public afin d'accroître la connaissance et la compréhension des obligations en matière de soutien à la famille, en menant une campagne de communication générale;

- mettre sur pied un programme d'éducation coopératif à l'intention des agents de la justice, des fournisseurs de services dans ce domaine et du grand public;

- fournir aux provinces et aux territoires une aide financière pouvant leur permettre d'introduire des services innovateurs, efficaces et rentables pour aider les parties à obtenir une ordonnance de pension alimentaire pour enfants;

- fournir aux provinces et aux territoires une aide financière pour l'amélioration de leurs programmes d'exécution des ordonnances;

- faire des recherches pour suivre les répercussions des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et des nouvelles mesures d'exécution fédérales améliorées pour les pensions alimentaires.

Parallèlement, les sous-ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice et les sous-procureurs généraux ont constitué le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (FPT) sur la mise en œuvre des réformes en matière de pensions alimentaires pour enfants. Ce groupe de travail, qui a un mandat de cinq ans, est chargé de veiller à l'application des réformes.

Le 19 février 1997, les changements apportés à la *Loi sur le divorce,* à la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* (LAEOEF) et à la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* (LSDP) ont reçu la sanction royale.

Le 1er mai 1997, la *Loi sur le divorce* modifiée, le règlement d'application contenant les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants de même que les nouvelles dispositions fédérales régissant l'exécution des ordonnances alimentaires sont entrés en vigueur. Ce fut le cas également des dispositions modifiées de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant le nouveau traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants.

1.2 BUT DE LA RECHERCHE

L'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants a changé radicalement la façon de déterminer les pensions alimentaires et d'appliquer la loi à cet égard, au Canada. Il faut adopter de nouvelles méthodes de collecte de données et mener des études d'une grande portée pour faciliter l'application des dispositions et fournir continuellement de l'information sur le degré d'atteinte des objectifs.

Les programmes de recherche proposés dans ce document seront mis en place par l'unité de la recherche de l'Équipe des pensions alimentaires pour enfants du ministère de la Justice. L'objectif général du cadre de recherche : établir les bases de données et le système de recherche empirique nécessaires :

- pour fournir à temps de l'information au ministère de la Justice et au Groupe de travail FPT;
- pour jeter les bases d'un examen exhaustif des dispositions, de l'application des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et de la détermination des aliments pour enfants, aux fins du dépôt d'un rapport au Parlement au plus tard le 1er mai 2002 (conformément à la *Loi sur le divorce*);
- pour appuyer l'évaluation générale de l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants.

La Division de l'évaluation du ministère de la Justice du Canada évalue l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants, comme l'exige le Conseil du Trésor du Canada. Pour faire une évaluation complète, elle devra avoir des données détaillées sur l'observation des règles et les effets des modifications des lois ainsi que sur les résultats des programmes concernant le financement des projets, les communications, et l'information juridique.

L'évaluation de l'initiative demandera des renseignements et des analyses qui débordent le mandat des activités de suivi mentionnées dans le cadre de recherche. Donc, la Division de l'évaluation mènera des études distinctes pour déterminer, entre autres choses, dans quelle mesure les fonds communs ont été bien gérés et à quel point la recherche, les communications et les autres fonctions liées à la politique cadraient avec le but de l'initiative.[2]

1.3 PROGRAMMES DE RECHERCHE

Au milieu de 1996, le Groupe de travail FPT sur la mise en œuvre des réformes en matière de pensions alimentaires pour enfants a constitué le Sous-comité de la recherche FPT qui a été chargé d'aider à établir le cadre de recherche. Après avoir tenu une série de téléconférences, un petit nombre de représentants des provinces et du gouvernement fédéral se sont réunis en janvier 1997 pour commencer à déterminer les besoins quant au suivi des Lignes directrices. Maintenant, ce sous-comité comprend au moins un représentant de chaque province et de chaque territoire, un représentant de Statistique Canada (Centre canadien de la statistique juridique, ou CCSJ) et un représentant du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Le sous-comité tient régulièrement des téléconférences et des réunions afin de dégager un consensus sur les recherches nécessaires à court terme et à long terme et de promouvoir la collaboration pour la recherche qui intéresse toutes les parties. Les membres reconnaissent les avantages qu'offre la coordination pour éviter les chevauchements ou le dédoublement des efforts.

---

[2] On peut obtenir le cadre d'évaluation en composant le numéro sans frais indiqué à la note de bas de page 1.

Le cadre de recherche général doit tenir compte de la nécessité de recueillir des données et de faire des analyses continues pour surveiller les principaux volets de l'initiative. C'est pourquoi on est en train d'élaborer cinq principaux programme de recherche.[3] Les activités prévues sont :

- Le suivi de la mise en œuvre et des répercussions des Lignes directrices. Cette tâche suppose le suivi des effets des modifications des règles fiscales fédérales et provinciales sur les montants des tables.

- Le suivi des mesures d'exécution améliorées, notamment le dépistage, la retenue des permis et des passeports; une étude de faisabilité concernant la création d'un programme sur les embauches qui aiderait à retracer les sources de revenu des débiteurs; l'aide à fournir à Statistique Canada pour la préparation de l'Enquête annuelle sur l'exécution des ordonnances alimentaires; et une étude nationale des raisons sous-tendant le respect de ces ordonnances et le défaut de paiement.

- La détermination des besoins de divers groupes en matière de communications et d'information juridique.

- L'évaluation de certains projets provinciaux et territoriaux innovateurs, comme ceux qui aident les gens à calculer et à négocier des ententes convenables en matière de pension alimentaire pour enfants et qui favorisent l'exécution des ordonnances alimentaires pour enfants.

- Des études spéciales dans le but de recueillir des données antérieures à la mise en œuvre et de dégager des tendances relativement aux montants des pensions alimentaires pour enfants, aux ententes sur la garde et aux questions touchant la famille en général. Les enquêtes et les bases de données spécifiques de Statistique Canada seront particulièrement utiles à cette fin.

1.4 CONTRAINTES : TEMPS, DONNÉES ANTÉRIEURES À LA MISE EN ŒUVRE, RESSOURCES, COMPLEXITÉ ET ÉTENDUE DES ENJEUX

Le financement de la recherche sur les pensions alimentaires pour enfants a commencé en avril 1997 et se terminera en mars 2001. Cette période prévue pour mesurer les répercussions de modifications aussi radicales des politiques et du système est relativement courte. Néanmoins, le rapport à soumettre au Parlement sur les dispositions, l'application des Lignes directrices et la détermination des aliments pour enfants doit être établi dans ce délai.

---

[3] Comme les programmes de recherche ne s'excluent pas l'un l'autre, les enjeux et les stratégies de recherche se chevaucheront dans une certaine mesure. De toute manière, nous comptons, dans la mesure du possible, traiter plusieurs dossiers lorsque nous passerons de l'étape de la détermination des enjeux à celle de l'élaboration des stratégies.

Malheureusement, il existe très peu de données antérieures à la mise en œuvre touchant des questions fondamentales comme les tendances pluriannuelles sur le montant des pensions, les tendances pluriannuelles des ententes de garde et de droits de visite en cas de divorce ou, encore, la fréquence à laquelle on a recouru à différents mécanismes pour résoudre les litiges en matière de pensions alimentaires pour enfants et de garde entre des parents en instance de divorce. Même si nous avons l'intention de compiler les données pertinentes antérieures à la mise en œuvre que nous avons relevées dans des enquêtes de Statistique Canada et dans les bases de données d'autres administrations, nous devrons nous appuyer dans une grande mesure sur les données primaires colligées pour répondre aux questions sur les Lignes directrices et les mesures d'exécution adoptées par le ministère de la Justice du Canada. Pour obtenir des données, nous nous adresserons aux tribunaux de la famille, aux responsables des programmes d'exécution des ordonnances alimentaires et des projets expérimentaux ainsi qu'à des informateurs clés, comme des professionnels et des personnes qui paient ou qui reçoivent une pension alimentaire.

Pour faire une évaluation plus complète des Lignes directrices, nous demanderons de l'information au plus large éventail d'intéressés possible qui comprendra des Autochtones, des membres des minorités ethnoculturelles, des immigrants qui viennent de s'établir au Canada, des personnes ayant un faible degré d'alphabétisation, des gens qui n'ont pas les moyens de consulter un avocat, etc. Cette méthode nous aidera à déterminer des répercussions différentes ou non souhaitées des Lignes directrices.

Même si l'absence de données antérieures à la mise en œuvre limitera notre capacité d'effectuer des comparaisons déterminantes avant et après l'application des Lignes directrices, nous serons en mesure d'assurer le suivi du processus de mise en œuvre. Nous serons aussi en mesure de décrire et d'évaluer les tendances et les modèles qui émergeront au cours des quatre premières années.

Nous connaissons les nombreux enjeux personnels et stratégiques qui entourent en général la rupture de la famille et, en particulier, le divorce mettant en cause de jeunes enfants. Cependant, le cadre de recherche ne peut régler **toutes** les importantes questions qui préoccupent les Canadiens. Compte tenu de ces contraintes, la recherche portera sur les enjeux qui sont directement liés à la mise en œuvre et aux répercussions des Lignes directrices et aux modifications des lois fédérales régissant l'exécution des ordonnances.

2.0 SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES RÉPERCUSSIONS DES LIGNES DIRECTRICES

L'article 28 de la *Loi sur le divorce* consolidée exige que le ministère de la Justice du Canada soumette au Parlement un rapport sur les aspects significatifs et fonctionnels des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants ci-jointes au plus tard le 1er mai 2002 :

> Le ministre de la Justice procède à l'examen détaillé, d'une part, de l'application des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et, d'autre part, de la détermination des aliments pour enfants. Il dépose son rapport devant chaque chambre du Parlement dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du présent article.

Une importante partie du rapport sera l'évaluation de la mesure dans laquelle les objectifs officiels des Lignes directrices auront été atteints. L'article 1 des Lignes directrices déclare :

> Les objectifs des Lignes directrices sont :
>
> a) établir des normes équitables en matière de soutien alimentaire des enfants afin de leur permettre de continuer de bénéficier des ressources financières des époux après leur séparation;
>
> b) réduire les conflits et les tensions entre époux en rendant le calcul du montant des ordonnances alimentaires plus objectif;
>
> c) améliorer l'efficacité du processus judiciaire en guidant les tribunaux et les époux dans la détermination du montant de telles ordonnances et en favorisant le règlement des affaires;
>
> d) assurer un traitement uniforme des époux et enfants qui se trouvent dans des situations semblables.

Nous présentons, pour chacun des objectifs ci-dessus, les principales questions de recherche cernées à ce jour, les sources qui permettraient d'obtenir des données qualitatives et quantitatives et l'état d'avancement des projets en cours ou prévus.

2.1 OBJECTIF DES LIGNES DIRECTRICES

2.1.1 Établir des normes équitables en matière de soutien alimentaire des enfants afin de leur permettre de continuer de bénéficier des ressources financières des époux après leur séparation

Pour de nombreuses familles qui vivent dans la pauvreté ou près du seuil de pauvreté, la perte des économies d'échelle à la suite de la rupture de la famille fait chuter le niveau de vie du ménage qui a la garde des enfants et de celui qui n'a pas la garde des enfants. Lorsqu'ils ont commencé à préparer les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, les responsables ont reconnu qu'un système de versement de pensions alimentaires ne peut pas à lui seul éliminer la pauvreté des enfants (Finnie et al., 1995a : 2).[4] Par conséquent, le premier objectif des Lignes directrices souligne que les enfants doivent continuer à bénéficier des ressources financières des deux parents.

Comme la détermination des montants des pensions alimentaires pour enfants se base sur la capacité des parents à contribuer, la question de justice sera examinée au regard des moyens financiers des parents.

Questions de recherche

1) Les montants des pensions sont-ils inférieurs, égaux ou supérieurs aux montants des tables de pensions alimentaires pour enfants? Ces montants servent-ils de montants de base ou de minimum, comme prévu? A-t-on noté des modèles régionaux ou autres dans les montants des ordonnances? Les montants des pensions varient-ils de façon marquée selon le sexe du payeur et le revenu?

2) Les montants des ordonnances sont-ils inférieurs, égaux ou supérieurs aux montants des tables de pensions alimentaires pour enfants? Note-t-on des modèles régionaux ou autres dans les montants déterminés par les ententes sur consentement?

3) Quelle est la fréquence de l'inclusion des enfants qui ont atteint ou dépassé l'âge de la majorité dans les ordonnances? Accorde-t-on souvent des dépenses spéciales pour études postsecondaires? Dans de tels cas, comment détermine-t-on habituellement les montants?

4) Compte tenu des modifications du traitement fiscal des ordonnances de pension alimentaires, les montants déterminés d'après les Lignes directrices sont-ils supérieurs ou inférieurs à ceux qui l'avaient été avant l'introduction des Lignes directrices?

---

[4] La méthode qui a servi à produire la table des montants de pension alimentaire se base sur l'échelle des équivalences de Statistique Canada qui établit, pour chaque niveau de revenu, la proportion de revenu habituellement attribuée aux dépenses pour les enfants.

5) Quelle est la fréquence de la prise en considération des dépenses spéciales ou extraordinaires autorisées par les Lignes directrices dans les ordonnances de pension alimentaire pour enfants? Comment les parents font-ils le partage? De quelle façon les dépenses spéciales ou extraordinaires influent-elles sur le montant de l'ordonnance?

6) Dans quelle proportion des cas les payeurs et les bénéficiaires font-ils une demande pour difficultés excessives? Les tribunaux notent-ils les raisons qui les incitent à faire une telle demande? Dans quelle mesure les demandes pour difficultés excessives font-elles augmenter ou diminuer les montants des ordonnances?

7) Comment le concept du niveau de vie du ménage est-il appliqué lorsqu'on invoque des difficultés excessives? Les juges, les professionnels, les payeurs et les bénéficiaires estiment-ils que le test des difficultés excessives décrit à l'annexe II des Lignes directrices est facile à comprendre et à utiliser?

8) Quels sont la fréquence et les modèles pour les ententes de garde dite traditionnelle, partagée ou exclusive? Y a-t-il un rapport entre le niveau de revenu de l'un des parents, ou des deux, et le genre d'entente pour la garde des enfants? À la longue, la proportion entre la garde partagée et la garde exclusive change-t-elle (c.-à-d., depuis la mise en œuvre des Lignes directrices, lorsque les nouvelles définitions sont entrées en vigueur)? Comment les montants sont-ils déterminés dans les cas de garde partagée?

9) Les ordonnances alimentaires pour enfants comportent-elles souvent des stipulations pour pension alimentaire du conjoint? Y a-t-il eu, avec le temps, un changement dans la proportion des affaires ayant donné lieu à des ordonnances alimentaires à la fois pour les enfants et pour le conjoint?

10) Les payeurs, les bénéficiaires ou les professionnels estiment-ils que les montants des tables et les montants des ordonnances en général sont justes pour les parents payeurs et les parents bénéficiaires? La perception quant à la justice varie-t-elle selon le niveau de revenu des payeurs et des bénéficiaires?

11) Parmi les parents visés par une ordonnance rendue avant mai 1997, combien ont choisi de modifier le traitement fiscal de cette ordonnance? Quelles sont les caractéristiques socio-économiques et les autres caractéristiques démographiques relatives aux parents qui ont demandé un changement du traitement fiscal?

12) Quels sont les tendances et les modèles de modification des ordonnances? Peut-on déterminer les raisons pour lesquelles des modifications des ordonnances par rapport à avant la mise en œuvre sont demandées? Quelle proportion des modifications fait augmenter les montants, et quelle proportion les fait diminuer? Les payeurs et les bénéficiaires sont-ils susceptibles de demander des modifications?

13) À quelle fréquence les ordonnances sont-elles modifiées? Quelles sont les raisons qui justifient une demande de modification ou qui empêchent soit les payeurs soit les bénéficiaires de faire une telle demande (p. ex., les personnes ne sont pas assez renseignées, n'ont pas les moyens de consulter un avocat, les parents ne veulent pas revenir sur la question, la violence familiale)?

14) Dans quelle proportion des cas les demandes de modification de la pension alimentaire sont-elles accompagnées d'une demande de modification des arrangements pour la garde des enfants ou contrées par une telle demande?

15) Comment les tribunaux déterminent-ils les montants quand le revenu dépasse 150 000 $?

16) Quelles sont les conséquences économiques à court terme et à long terme de la rupture de la famille pour le parent qui a le revenu le moins élevé? Y a-t-il eu des changements mesurables à cet égard depuis l'adoption des Lignes directrices? (Voir aussi la section 6.4 de ce document.)

2.1.2 Réduire les conflits et les tensions entre époux en rendant le calcul du montant des ordonnances alimentaires plus objectif

Questions de recherche

1) La proportion de cas de contestation a-t-elle changé depuis l'entrée en vigueur des Lignes directrices? A-t-on noté des changements à cet égard d'une année à l'autre? Y a-t-il des différences selon le niveau de revenu, l'âge des enfants ou d'autres caractéristiques sociales?

2) Les payeurs ou les bénéficiaires estiment-ils que les Lignes directrices les ont aidés à négocier une entente ou une modification ou les ont empêchés de le faire? Quels sont les autres facteurs qui augmentent ou qui minimisent le degré de tension lorsque les parties négocient les ententes de pension alimentaire?

3) Qu'est-ce que les payeurs ou les bénéficiaires considèrent comme les sources de difficultés les plus fréquentes lorsqu'ils doivent s'entendre sur le montant de la pension alimentaire? D'après les avocats, les médiateurs et les autres professionnels, quelles sont les sources de difficultés les plus fréquentes pour les personnes qui doivent parvenir à s'entendre sur le montant de la pension alimentaire?

4) Les professionnels (p. ex., les avocats, les comptables, les médiateurs, les administrateurs des tribunaux) perçoivent-ils un changement dans la façon dont ils traitent la question de la pension alimentaire pour enfants lorsqu'ils ont affaire à des parents qui se séparent?

5) Dans quelle mesure les interventions telles que la médiation et les cours sur l'art d'être parent influent-ils sur le degré de conflit et de tension entre les époux?

6) Comment l'obligation des parties de divulguer l'information financière a-t-elle fonctionné en pratique (comme l'ont signalé les informateurs clés)?

7) L'instauration des Lignes directrices a-t-elle entraîné des changements notables dans le nombre des litiges relatifs à la garde ou des cas de refus de droit de visite (comme l'ont signalé les informateurs clés)?

2.1.3 Améliorer l'efficacité du processus judiciaire en guidant les tribunaux et les époux dans la détermination du montant des ordonnances et en favorisant le règlement des affaires

Questions de recherche

1) Les juges et les professionnels (p. ex., avocats, comptables, médiateurs, administrateurs des tribunaux) trouvent-ils que les dispositions des Lignes directrices sont faciles à comprendre et à utiliser? Quelles considérations viennent justifier ou empêcher leur mise en application (p. ex., la formation, les applications de logiciels pour le calcul des montants, le personnel spécialisé des tribunaux, les commis aux pensions alimentaires pour enfants, etc.)?

2) Les payeurs et les bénéficiaires trouvent-ils que les dispositions des Lignes directrices sont faciles à comprendre et à utiliser? Quelles considérations viennent justifier ou empêcher leur mise en application (p. ex., l'information juridique, l'aide gratuite, les applications de logiciels pour le calcul des montants, le personnel spécialisé des tribunaux, les commis aux pensions alimentaires pour enfants, etc.)?

3) Y a-t-il des changements d'une année à l'autre dans la proportion de payeurs et de bénéficiaires qui sont représentés par un avocat lorsqu'ils négocient le montant de la pension alimentaire?

4) Les Lignes directrices ont-elles influé sur le temps consacré à chaque étape du processus juridique (p. ex., le temps de préparation des avocats, le temps des tribunaux)? (On devrait poser cette question seulement après une période de transition.)

5) Les professionnels pensent-ils que la proportion de cas de contestation a augmenté ou diminué depuis l'entrée en vigueur des Lignes directrices? D'après les professionnels, quels sont les principaux facteurs qui aident les parties à s'entendre sur la pension alimentaire ou qui les empêchent de le faire?

2.1.4 Assurer un traitement uniforme des époux et enfants qui se trouvent dans des situations semblables les unes aux autres

Questions de recherche

1) Compte tenu du revenu des parents, du nombre d'enfants et du genre d'entente de garde, dans quelle mesure les montants des pensions après la mise en œuvre des Lignes directrices sont-ils comparables? L'écart entre les montants a-t-il augmenté ou diminué pendant la durée de l'initiative? Y a-t-il des différences régionales ou d'autres différences dans le recours aux dépenses spéciales ou dans l'acceptation des demandes pour difficultés excessives?

2) Compte tenu du revenu des parents, du sexe des parents payeurs, du nombre d'enfants et du genre d'entente de garde, les montants des ordonnances sur consentements sont-ils inférieurs, égaux ou supérieurs à ceux qui sont déterminés par l'application des Lignes directrices?

3) Dans quelle mesure les montants des pensions basés sur les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants sont-ils comparables aux montants déterminés selon d'autres Lignes directrices (p. ex., les lignes directrices du Québec)?

2.2 STRATÉGIE DE RECHERCHE

La plupart des stratégies de recherche mentionnées dans cette section du cadre ne couvriront pas seulement une des questions indiquées aux sections 2.1 à 2.4.

2.2.1 Collecte de données antérieures à la mise en œuvre

- Un sommaire des statistiques de base sur les familles canadiennes et le droit de la famille au Canada a été établi. Il sera disponible sous forme de rapport de recherche de l'Équipe des pensions alimentaires d'ici à l'été 1998. Ce rapport sera mis à jour chaque année.

- Il n'existe pas de données nationales normalisées sur les montants des ordonnances de pension alimentaire rendues avant la mise en œuvre des Lignes directrices. Nous essaierons de créer une base de renseignements limitée sur les montants accordés avant la mise en œuvre, en analysant les données des déclarations de revenu pour 1993, 1994 et 1995 des payeurs alimentaires qui se sont prévalus de déductions fiscales au titre du versement d'une pension alimentaire et celles des bénéficiaires qui étaient tenus d'inclure la pension reçue dans leurs revenus personnels. Cependant, en raison des nouvelles règles d'imposition entrées en vigueur le 1er mai 1997, ces données ne seront connues qu'à l'égard des ordonnances non modifiées rendues avant cette date.

2.2.2 Collecte des données des ordonnances de pension alimentaire pour enfants rendues après la mise en œuvre

La première activité qui a été mise en branle est l'Enquête sur les ordonnances de pension alimentaire pour enfants en vertu de la *Loi sur le divorce*. Durant l'été et l'automne 1997, l'unité de la recherche de l'Équipe des pensions alimentaires, qui travaillait en étroite collaboration avec le Sous-comité de la recherche FPT, a lancé la phase pilote du projet. Les objectifs généraux de l'enquête pilote sont :

- fournir rapidement de l'information indiquant dans quelle mesure les Lignes directrices servent à déterminer les montants des tables, les modèles d'inclusion des dépenses spéciales ou extraordinaires, les modèles de recours aux dispositions sur les difficultés excessives et si les montants des pensions varient de façon marquée selon le sexe du parent payeur, si le concept de « niveau de vie du ménage » est utilisé comme il se doit dans les demandes pour difficultés excessives;

- déterminer la façon la plus efficace de maintenir le suivi de l'information sur les montants des pensions alimentaires pour enfants au cours de la durée de l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants.

Le suivi de la mise en œuvre et des répercussions des Lignes directrices dépend beaucoup de la collecte de renseignements normalisés contenus dans les ententes et les ordonnances prévues par la *Loi sur le divorce*. La formule utilisée pour recueillir des données dans l'enquête auprès des tribunaux dépend des renseignements qu'il faut fournir en vertu de l'article 13 de la *Loi sur le divorce* (voir la liste complète à l'annexe A) et des autres renseignements que contiennent les dossiers des tribunaux. Les données recueillies pour l'Enquête sur les ordonnances sont :

- l'année de naissance de chaque enfant visé par l'ordonnance et le lieu de résidence;

- le genre d'entente pour la garde (traditionnelle, exclusive ou partagée);

- le sexe du payeur et du bénéficiaire;

- les revenus qui ont servi à déterminer le montant de l'ordonnance de pension alimentaire;

- les renseignements sur les dépenses spéciales, l'enfant pour lequel ces dépenses ont été engagées, les montants ou la proportion à payer;

- le montant de l'entente de pension alimentaire, de l'ordonnance ou de la demande de modification;

- les détails des difficultés excessives invoquées.

D'autres renseignements des dossiers sont recueillis, notamment l'information qui indique si les parties étaient représentées par un avocat, le motif d'une demande de modification (s'il y a lieu), le montant de l'ordonnance précédente, etc.

La collecte de données pour la phase pilote de l'enquête a commencé à l'automne 1997 et s'est terminée en septembre 1998. Toutes les administrations, à l'exception du Québec, ont participé à cette étape de l'enquête et fourni des données recueillies auprès d'au moins un tribunal. Un rapport sur les constatations préliminaires devrait être disponible au début de 1999.

D'après l'expérience tirée de la phase pilote, quelques modifications méthodologiques mineures ont été apportées à l'enquête. L'enquête sur les ordonnances révisée a débuté le 1er octobre 1998 et se poursuivra jusqu'à la fin de l'initiative, soit en avril 2001. On s'attend à ce que toutes les administrations participent à cette phase de l'enquête.

2.2.3 Examens de la jurisprudence

On effectuera continuellement des examens de la jurisprudence qui pourraient nous aider à définir les questions de recherche et fournir des exemples indiquant comment les tribunaux interprètent les Lignes directrices. En outre, nous ferons un suivi des services commerciaux qui fournissent des renseignements sur les cas signalés et des publications sur les questions de droit de la famille et de pension alimentaire, pour trouver de l'information pertinente.

2.2.4 Enquête auprès des professionnels concernant leur expérience et leur perception des répercussions des Lignes directrices

Les professionnels comme les avocats en droit de la famille, les médiateurs, les administrateurs des tribunaux et des programmes d'exécution des ordonnances alimentaires seront interrogés de temps à autre pendant la durée de l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants afin de fournir des renseignements sur leur expérience à propos de la détermination et de l'exécution des ordonnances alimentaires. Ces renseignements nous aideront à mieux définir les questions et à évaluer les répercussions générales des Lignes directrices.

2.2.5 Enquêtes auprès des personnes visées par une ordonnance alimentaire (payeurs et bénéficiaires)

Les payeurs et les bénéficiaires seront interrogés de temps à autre pendant la durée de l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants. Cette enquête nous aidera à définir les questions et à évaluer les répercussions générales des Lignes directrices.

2.2.6 Suivi des montants des tables

L'Équipe des pensions alimentaires surveillera les modifications des régimes fiscaux du gouvernement fédéral et des provinces pour déterminer leurs répercussions (le cas échéant) sur le calcul des montants et leur incidence sur les dépenses partagées déductibles du revenu imposable visées à l'article 7.

2.2.7 Suivi des répercussions des Lignes directrices sur les ententes de garde et d'éducation des enfants

Des données de base sur les ententes de garde seront colligées au moyen de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) de Statistique Canada et du volet « La famille et les amis » de l'Enquête sociale générale (ESG) pour les cycles 1990 et 1995. (La section 6.0 de ce document donne des renseignements supplémentaires sur les enquêtes.)

Les futurs travaux incluront également les analyses de données sur les ententes de garde tirées de l'Enquête sur les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants prévue par la *Loi sur le divorce*. Des renseignements plus approfondis seront recueillis au moyen d'études spéciales sur les familles qui ont conclu une entente de garde partagée et sur les questions relatives aux dépenses spéciales pour les enfants adultes.

Nous examinerons aussi la possibilité d'organiser des discussions dirigées avec des parents, pour savoir comment nous pourrions mieux les aider durant la transition qu'exige le divorce et aussi à résoudre des problèmes de garde et de droits de visite.

Enfin, nous surveillerons les conséquences non souhaitées que pourraient avoir les Lignes directrices sur la garde et l'éducation des enfants comme, par exemple, le changement du taux d'enlèvement par un parent et le nombre de litiges relatifs à la garde. Les statistiques du Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC) du CCSJ fournissent maintenant des données sur ces affaires, qui proviennent de 40 p. 100 des administrations. Nous surveillerons le nombre de cas signalés, les infractions, les accusations et les décisions.

2.2.8 Préparation du rapport au Parlement sur les répercussions des Lignes directrices

Le ministère de la Justice du Canada préparera un rapport final qui fera la synthèse des résultats de ce programme de recherche sur les Lignes directrices au plus tard le 1er mai 2002.

3.0 SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES RÉPERCUSSIONS DES INITIATIVES EN MATIÈRE D'EXÉCUTION

Le programme de recherche sur l'exécution se divise en deux parties. La première partie comprend le travail qui sera effectué pour suivre les nouvelles mesures d'exécution améliorées du gouvernement fédéral. La deuxième comprend le travail sur des questions connexes : la création éventuelle d'un programme sur les travailleurs nouvellement embauchés; les caractéristiques des payeurs de pension alimentaire; les raisons sous-tendant le respect des ordonnances alimentaires et le défaut de paiement; et les résultats de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires (EEOA).

Dans certains cas, on utilisera les mêmes stratégies de recherche et les mêmes sources de données pour explorer les questions prévues par les différentes parties du programme de recherche. Les enquêtes auprès des professionnels et des payeurs et bénéficiaires, par exemple, porteront sur l'utilité et les répercussions des mesures d'exécution fédérales et sur des sujets connexes.

3.1 SUIVI DES MESURES D'EXÉCUTION FÉDÉRALES

Comme nous l'avons indiqué, les modifications de la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* (LAEOEF) et de la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* (LSDP) sont entrées en vigueur le 1er mai 1997. Ces modifications visent à fournir de meilleurs ou de nouveaux mécanismes d'exécution pour les programmes d'exécution des ordonnances alimentaires provinciaux et territoriaux.

Les modifications apportées à la Partie I de la LAEOEF permettent maintenant de faire des recherches dans les bases de données de Revenu Canada pour connaître l'adresse du domicile des débiteurs ainsi que le nom et l'adresse de leur employeur. Elles ont aussi nécessité l'ajout d'une nouvelle section (Partie III), qui permet aux provinces de demander au gouvernement fédéral de suspendre, de révoquer ou de refuser certains permis fédéraux. À l'heure actuelle, la Partie III mentionne les passeports et les permis dans le domaine du transport (marin et aéronautique). Même si on n'a pas révisé la Partie II de la LAEOEF qui traite de la suspension des versements du gouvernement fédéral pour les enfants, on fera un suivi des dispositions pour déterminer leur degré d'utilité.

La LSDP, qui est entrée en vigueur en 1983, permet d'utiliser le salaire des employés de la fonction publique fédérale aux fins d'exécution des ordonnances. Les modifications du 1er mai 1997 ont supprimé l'obligation de signifier un avis d'intention 30 jours avant la saisie du salaire des fonctionnaires fédéraux. Cette mesure visait à faciliter le processus de saisie-arrêt pour les tribunaux et les programmes d'exécution des ordonnances de pension alimentaire.

L'exécution des ordonnances de pension alimentaire dépend d'une combinaison d'activités fédérales, provinciales et territoriales dans ce domaine. Donc, une seule mesure d'exécution pourrait difficilement donner lieu à la perception des arriérés. Nous essaierons d'établir et d'appliquer un ensemble d'indicateurs généraux du nombre de cas, des flux et des résultats des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en rapport avec les mesures d'exécution fédérales. Par ailleurs, nous ferons des études pour recueillir des renseignements plus détaillés sur les cas confiés aux organismes d'exécution fédéraux et pour examiner les rapports entre les mesures d'exécution fédérales, provinciales et territoriales.

3.1.1 Ajout des bases de données de Revenu Canada à la Partie I de LAEOEF

Questions de recherche

1) Quels sont les taux de réussite des opérations de dépistage menées par les provinces et le gouvernement fédéral avant et après les modifications de la Partie I de LAEOEF (c.-à-d., les taux de réussite pour ce qui est de retrouver les débiteurs et de percevoir les sommes en souffrance)?

2) Dans quelle proportion des cas a-t-on réussi à trouver les débiteurs en défaut ou des biens pouvant servir à payer les sommes dues, en utilisant les bases de données de Revenu Canada? Dans quelle proportion des cas a-t-on fait des recherches dans ces bases de données? Quels renseignements ont permis de trouver les débiteurs en défaut ou des biens pouvant servir à payer les sommes dues?

3) Les opérations de dépistage fructueuses du gouvernement fédéral ont-elles accru l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires (EROA) entre les provinces?

4) Qu'arrive-t-il si les opérations de dépistage des provinces et du gouvernement fédéral sont infructueuses? Y a-t-il d'autres bases de données fédérales qui peuvent aider à trouver les débiteurs?

Stratégie de recherche

Actuellement, nous recourons à un programme provincial d'exécution des ordonnances alimentaires pour l'élaboration et la mise en place de mécanismes de déclaration normalisés qui nous aideront à régler ces questions. Nous avons entrepris une étude pilote afin d'examiner des indicateurs éventuels du nombre de cas, des flux et des résultats du programme. Lorsqu'un ensemble d'indicateurs utiles aura été défini (p. ex., le nombre de demandes de dépistage envoyées à l'unité de la LAEOEF chaque mois, le nombre de demandes pour lesquelles on aura obtenu une adresse ou des renseignements sur l'emploi à jour, le nombre et le type de mesures prises), nous encouragerons les autres administrations à introduire un système de déclaration semblable.

De plus, on établira un échantillon des demandes de dépistage envoyées au gouvernement fédéral au moyen du programme. Les résultats du dépistage et leur degré d'utilité pour le programme seront examinés en fonction des caractéristiques des payeurs et des bénéficiaires, du montant et du type d'ordonnance, du montant des arriérés, de l'ancienneté de l'ordonnance, etc.

Un deuxième échantillon de cas sera établi plus tard au cours de l'initiative pour permettre de mieux suivre les répercussions de l'ajout des bases de données de Revenu Canada à la Partie 1 de la LAEOEF.

Sources de données

Nous obtiendrons des données, sans code d'identification personnel, des systèmes automatisés pertinents du gouvernement fédéral, des programmes d'exécution provinciaux et territoriaux et de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires.

3.1.2 Suspension des versements du gouvernement fédéral aux termes de la Partie II de la LAEOEF

Questions de recherche

1) Quelles sont les caractéristiques des cas envoyés à l'unité de la LAEOEF aux fins de la suspension de versements du gouvernement fédéral? Le succès ou l'échec à cet égard dépend-il de certaines caractéristiques des cas? Le moment de l'envoi d'une sommation a-t-il quelque chose à voir avec le succès de l'opération?

2) Quels sont les versements du gouvernement fédéral qui sont le plus souvent suspendus (p. ex., remboursements de l'impôt sur le revenu fédéral, crédits de TPS, paiements de l'assurance-emploi)? Quels sont les montants pour chaque source?

3) La suppression de la déduction fiscale pour enfants a-t-elle fait diminuer les montants reçus de Revenu Canada?

Stratégie de recherche

Comme l'indique la section 3.1.1, nous mènerons une étude pilote des indicateurs éventuels du nombre de cas, des flux et des résultats d'un programme d'exécution provincial ou territorial. Lorsqu'un ensemble d'indicateurs utiles aura été défini (p. ex., le nombre de sommations envoyées à l'unité de la LAEOEF chaque mois, le nombre de demandes fructueuses, la provenance des fonds, les montants saisis), nous encouragerons les autres administrations à introduire un système de déclaration semblable.

Un autre but de l'étude : obtenir les descriptions des cas pour lesquels on demande la suspension des versements du gouvernement fédéral. Le système permettra d'établir un échantillon des sommations. Les résultats du dépistage et leur degré d'utilité pour le programme seront examinés en fonction des caractéristiques des payeurs et des bénéficiaires, du montant et du type d'ordonnance, du montant des arriérés, de l'ancienneté de l'ordonnance, etc.

Sources de données

Nous obtiendrons des données des systèmes automatisés pertinents du gouvernement fédéral, des programmes d'exécution provinciaux et territoriaux et de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires.

3.1.3 Nouvelles dispositions sur le refus de permis en vertu de la Partie III de la LAEOEF

Questions de recherche

1) Quelle est la proportion de payeurs en défaut qui sont titulaires d'un permis fédéral pouvant être suspendu, refusé ou révoqué? Quelle est la proportion de payeurs en défaut qui ont un passeport?

2) Dans quelle mesure les provinces et les territoires ont-ils recouru à cette nouvelle mesure d'exécution fédérale, et la trouvent-ils utile?

3) Quels sont les types de cas pour lesquels un avis de suspension, de révocation ou de refus d'un permis fédéral est envoyé par les programmes d'exécution des ordonnances? Les caractéristiques de ces cas changeront-elles pendant la durée de l'initiative?

4) Les suspensions, les révocations ou les refus de permis fédéraux constituent-ils une mise en garde ou une menace efficace pour les débiteurs en défaut, une mesure qui les incite à faire quelque chose pour éviter de telles sanctions? À quel moment la plupart des débiteurs en défaut prennent-ils des mesures : quand la province envoie un premier avis, quand le ministère fédéral concerné envoie son avis, ou après la suspension ou la révocation? À quelle étape du processus de refus du permis la plupart des paiements sont-ils faits?

5) Y a-t-il une différence de résultats entre le refus ou la révocation des passeports et le refus ou la révocation des permis dans le domaine des transports? Quelles sont les dispositions les plus utiles : celles qui limitent la capacité d'exercer une activité rattachée à l'emploi ou celles qui sont plus susceptibles d'affecter l'utilisation à des fins personnelles?

Stratégie de recherche

Nous ferons des études approfondies au cours des trois prochaines années pour surveiller ces dispositions.

Une étude pilote sera menée pour déterminer le degré d'utilité des refus de permis fédéraux. Ainsi, nous essaierons de trouver des indicateurs utiles du nombre de cas d'un programme d'exécution, comme le nombre de lettres d'avertissement qui ont été envoyées aux débiteurs, le nombre et le type de réponses reçues, le nombre de permis refusés, selon le type de permis, etc.

Un échantillon plus détaillé des cas sera établi pour déterminer les caractéristiques des cas où une lettre indiquant l'intention de refuser, de suspendre ou de révoquer un permis fédéral a été envoyée.

Sources de données

Nous obtiendrons des données des systèmes automatisés pertinents du gouvernement fédéral, des programmes d'exécution provinciaux et territoriaux et de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires.

3.1.4 LSDP - Parties I et II

Questions de recherche

1) Quelle proportion de payeurs en défaut touchent un salaire ou une pension du gouvernement fédéral?

2) Le nombre de saisies a-t-il changé du fait des modifications de la LSDP?

3) Les modifications ont-elles raccourci les délais de mise en pratique de la saisie et de réception des fonds? Quels sont les délais de suppression de la saisie lorsque celle-ci n'est plus nécessaire?

Stratégie de recherche

Les récentes modifications de la LSDP ne prévoient pas la mise en place d'un système central de déclaration permettant d'obtenir des informations comme le nombre de demandes et les montants saisis. Donc, nous tiendrons une rencontre avec les représentants des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux qui appliquent la Loi, afin d'établir les exigences officielles en matière de déclarations pour pouvoir suivre le nombre de cas, les flux et les résultats. Ces mesures devraient nous permettre de régler les questions susmentionnées.

Sources de données

Nous obtiendrons des données des systèmes automatisés pertinents du gouvernement fédéral, des programmes d'exécution provinciaux et territoriaux et de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires.

3.2 ÉTUDES CONNEXES

3.2.1 Possibilité de créer une base de données nationale sur les travailleurs nouvellement embauchés, aux fins de l'exécution des ordonnances

De nombreux États américains recueillent de l'information auprès des employeurs sur les employés réembauchés ou nouvellement embauchés afin que les organismes chargés de l'exécution des ordonnances alimentaires puissent retrouver les payeurs en défaut et commencer dès que possible à recouvrer les arriérés de pensions alimentaires. Aux États-Unis, une loi fédérale adoptée depuis peu exige de tous les organismes des États qu'ils appliquent un programme de ce genre, et qu'ils communiquent l'information sur les travailleurs réembauchés ou nouvellement embauchés pour inscription dans un registre national.

Au Canada, il n'y a pas de procédure au niveau fédéral ou provincial, pour la recherche des employés réembauchés ou nouvellement embauchés ou de leur source de revenu. L'importance que semble avoir ce moyen d'exécution aux États-Unis a suscité beaucoup d'intérêt auprès des représentants des administrateurs des programmes d'exécution des ordonnances provinciaux et territoriaux. Le ministère de la Justice du Canada a accepté de faire une enquête sur l'utilité de ce type de mécanisme d'exécution dans le contexte canadien et d'examiner la possibilité d'instaurer une telle mesure au Canada.

Questions de recherche

1) Dans quelle mesure les programmes américains sur les travailleurs nouvellement embauchés permettent-ils de trouver le lieu de travail des payeurs et de percevoir les montants dus? Le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont-ils des programmes semblables? Si oui, dans quelle mesure sont-ils utiles? Ces programmes ou des éléments de ces programmes seraient-ils appropriés dans le contexte canadien?

2) Y a-t-il des aspects constitutionnels dont il faut tenir compte lorsqu'on demande aux employeurs de fournir des renseignements sur leurs employés, à un ou plusieurs paliers de gouvernement?

3) Le programme volontaire qu'applique Développement des ressources humaines Canada pour retracer les paiements en trop de prestations de l'assurance-emploi constitue-t-il un point de départ utile pour l'élaboration d'un programme pour les travailleurs nouvellement embauchés?

4) Quels sont les mécanismes qu'utilisent les programmes d'exécution provinciaux et territoriaux pour saisir les salaires (c.-à-d., mécanismes administratifs ou des tribunaux)? Quelles sont la nature et l'étendue des contacts entre les responsables des programmes et les employeurs?

5) Quels seraient les coûts et les avantages de la mise sur pied d'un programme pour les travailleurs nouvellement embauchés?

Stratégie de recherche

Le travail se fera en trois étapes. Nous avons fait un examen critique des programmes pour les travailleurs nouvellement embauchés des États-Unis et d'autres administrations, pour déterminer quels sont les facteurs dont les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient tenir compte dans l'élaboration d'un programme de ce genre au Canada.

En outre, nous sommes en train d'examiner les questions constitutionnelles fédérales, provinciales et territoriales qui pourraient être soulevées dans le cadre de l'établissement d'un programme canadien pour les travailleurs nouvellement embauchés.

Lorsque ces études seront terminées, nous évaluerons divers modèles en vue de l'introduction au Canada d'un programme pour les travailleurs nouvellement embauchés, qui tiendra compte des répercussions de principe, administratives, techniques et financières d'un tel programme.

Sources de données

L'information proviendra des sources suivantes :

- la documentation du *U.S. Office for Child Support Enforcement* (OCSE) et des divers programmes appliqués par les États;
- les discussions et entrevues avec des administrateurs, des évaluateurs et des employeurs qui participent aux programmes du gouvernement fédéral et des différents États aux États-Unis;
- les systèmes automatisés des divers ministères fédéraux au Canada;
- les programmes d'exécution provinciaux et territoriaux, d'autres ministères du gouvernement fédéral, du milieu des affaires et des associations comme l'Association canadienne de la paie.

3.2.2 Détermination des motifs du respect des ordonnances alimentaires ou du défaut de paiement

Cette information est nécessaire pour orienter les discussions stratégiques sur l'exécution et pour améliorer la prestation de programmes tant du point de vue des payeurs que des bénéficiaires.

Questions de recherche

1) Pourquoi certains parents ne paient-ils rien ou paient seulement une partie des sommes dues et accumulent des arriérés? Pourquoi certains parents paient-ils la pension alimentaire pour leurs enfants en entier et à temps?

2) Comment, et dans quelle proportion des cas, le défaut de payer et le respect de l'obligation sont-ils liés à des questions comme le type d'arrangement pour la garde, la nature et l'étendue des droits de visite et la situation socio-économique des payeurs?

3) Quelles sont les répercussions du défaut ou non-respect du niveau de vie sur le bien-être général des enfants affectés par la rupture du mariage?

4) Quelles sont les caractéristiques des payeurs, c'est-à-dire leur âge, leur profession, leur source de revenu et leur niveau de revenu?

5) Les caractéristiques des payeurs qui paient en entier et à temps les pensions sont-elles différentes des caractéristiques de ceux qui ne les paient pas ou qui ne paient pas tout le temps?

6) Quels payeurs sont les plus susceptibles d'être visés par les sanctions prévues par les mesures d'exécution du gouvernement fédéral, comme le dépistage, la suspension des versements du gouvernement fédéral et le refus de permis?

Stratégie de recherche

Les responsables ont examiné la documentation pour fournir un aperçu des études canadiennes et internationales sur le défaut de paiement et le respect des ordonnances alimentaires. Ils ont accordé une attention particulière aux sources de données, aux méthodes qui ont été utilisées et à la possibilité de généraliser les résultats. Cet examen a servi à établir un système de recherche qui nous permettra de mieux comprendre les raisons du paiement des pensions alimentaires ou du défaut de paiement.

Une étude des facteurs déterminants de l'observation et de l'inobservation des ordonnances alimentaires sera effectuée dans plusieurs administrations. Des données sur les tendances d'observation et d'inobservation et sur une vaste gamme de caractéristiques de cas (p. ex., profil socio-démographique, antécédents de paiement et d'exécution) seront analysés afin d'orienter les entrevues subséquentes avec les parents et les professionnels concernés par le processus d'exécution.

Sources de données

Nous obtiendrons des données globales provenant de l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances alimentaires et recueillerons davantage de données détaillées à partir d'échantillons de cas provenant de programmes provinciaux d'exécution des ordonnances. Nous recueillerons aussi des données au moyen d'entrevues avec les parents et les professionnels qui travaillent dans le secteur.

3.2.3 Analyse de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires (EEOA)

Le Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ) recueille des renseignements normalisés sur les ordonnances alimentaires inscrites aux registres des programmes d'exécution provinciaux et territoriaux. Cette collecte fournira un aperçu très utile des caractéristiques et des particularités financières des ordonnances alimentaires et des mesures d'exécution au Canada.

Questions de recherche

1) Quel est le nombre total de cas traités par les programmes d'exécution canadiens? Quelle est la répartition des ordonnances d'exécution réciproques entre les diverses administrations?

2) Quelles sont les caractéristiques des cas soumis aux programmes d'exécution, comme l'âge des parties, le nombre d'enfants concernés et le montant des pensions alimentaires? De quelle loi relèvent les ordonnances (c.-à-d., la *Loi sur le divorce*, une loi provinciale ou territoriale)?

3) Quel est le taux de respect des ordonnances? Combien de cas comportent des arriérés et de quel montant? Quels sont la fréquence et le montant des paiements? La plupart des payeurs ont-ils fait un paiement au cours de l'année écoulée?

4) Quels sont le nombre et le type de mesures d'exécution prises au titre des programmes d'exécution au cours de l'année écoulée (p. ex., audiences de cas de défaut, dépistage par le gouvernement provincial ou fédéral, saisie, etc.)?

Stratégie de recherche

Le CCSJ a établi une série d'exigences nationales sur les renseignements à fournir pour l'EEOA, et il travaille avec chaque administration à la réalisation de l'enquête. La plupart des administrations devraient fournir des renseignement d'ici à la fin de l'exercice 1999-2000. Trois administrations ont commencé à fournir des données en 1998-1999. L'unité de la recherche de l'Équipe de travail sur les pensions alimentaires pour enfants analysera les résultats à mesure qu'ils seront disponibles.

Sources de données

Nous obtiendrons des données de l'EEOA.

3.2.4 Études spéciales sur les questions stratégiques connexes

Cette section traite de questions qui ne sont pas directement liées au suivi des initiatives d'exécution du gouvernement fédéral, mais qui sont quand même importantes pour les responsables de l'exécution.

Questions de recherche

1) Quelle est la gamme de sanctions prévues par les administrations comme celles des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande en cas de défaut de paiement? Comment règle-t-on les questions d'outrage civil au Canada?

2) Quels sont les délais de confirmation des ordonnances d'exécution réciproques? Quelle est la proportion de modification des ordonnances d'exécution réciproques interprovinciales et internationales?

Stratégie de recherche

D'ici juin 1999, on effectuera une analyse documentaire et une enquête sur les administrations américaines et d'autres administrations qui utilisent des sanctions pénales. Cette étude comprend un examen des recours civils dont se servent les provinces et les territoires.

On demandera aux Programmes d'exécution des ordonnances des données sur les délais d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires, et les résultats seront analysés.

Sources de données

Des entrevues des informateurs clés menées par des fonctionnaires d'autres administrations et par les directeurs du Programme canadien d'exécution des ordonnances.

4.0 COMMUNICATION ET INFORMATION JURIDIQUE

Nous ferons de la recherche pour poursuivre l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des activités en rapport avec les communications et l'information sur le droit. L'élément « communications et information juridique » de l'initiative vise à sensibiliser le public, les professionnels, les payeurs et les bénéficiaires des pensions alimentaires ainsi que le public. Les conclusions des recherches sur d'autres volets du programme pourraient aussi fournir des précisions sur le degré d'efficacité des activités entreprises jusqu'ici et faire ressortir d'autres besoins et méthodes en ce qui a trait aux communications et à l'information juridique.

Questions de recherche

1) Quelles sont les activités en communications et information juridique que le gouvernement fédéral a entreprises ou encouragées depuis l'introduction des Lignes directrices? Dans quelle mesure ces activités ont-elles sensibilisé le public aux Lignes directrices?

2) Quels sont les besoins particuliers des sous-groupes de la population (p. ex., Autochtones, communautés ethnoculturelles, immigrants établis depuis peu au Canada, personnes ayant un faible degré d'alphabétisation, personnes qui n'ont pas les moyens de consulter un avocat) en matière d'information juridique en rapport avec les Lignes directrices? Quelle serait la manière la plus efficace de leur fournir l'information?

3) Quels intermédiaires (p. ex., administrateurs des tribunaux, personnel chargé de l'exécution des ordonnances, organismes de sensibilisation aux questions juridiques) sont le plus susceptibles d'être consultés à propos des Lignes directrices et des questions de droit de la famille? Quels renseignements seraient les plus utiles aux intermédiaires qui doivent répondre aux besoins de leurs clients?

Stratégie de recherche

Au cours de l'été 1998, l'unité de la recherche a effectué une étude visant à documenter les activités de communications entreprises par l'Équipe de travail sur les pensions alimentaires pour enfants et les administrations au cours des première et deuxième années de l'initiative. L'étude résume également les données disponibles sur l'efficacité de ces activités. L'aperçu national des activités de communication pourra être mis à jour au cours de l'initiative.

Une enquête sur la connaissance des Lignes directrices par les parents séparés ou divorcés a été effectuée au printemps 1998. On peut dorénavant se procurer le rapport récapitulatif de ses résultats. L'enquête sera sans doute menée régulièrement pour permettre de suivre les changements qui pourraient se produire durant les années ultérieures.

L'Équipe des pensions alimentaires contribuera à l'évaluation des besoins en information juridique afin de déterminer les besoins particuliers des sous-groupes de la population ainsi que les stratégies convenables et efficaces pour répondre à ces besoins. On a déjà testé des documents de sensibilisation du public aux questions juridiques, pour déterminer s'ils convenaient à certains groupes d'Autochtones.

5.0 ÉVALUATION DE CERTAINS PROJETS FINANCÉS AU MOYEN D'ACCORDS DE CONTRIBUTION AVEC LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES

Les objectifs du Fonds de mise en œuvre et d'exécution des pensions alimentaires pour enfants sont d'aider les provinces et les territoires à élaborer et à appliquer de meilleurs mécanismes pour obtenir des ordonnances alimentaires et faire modifier des ordonnances, les faire mettre à jour régulièrement et les faire exécuter.

En collaboration avec les provinces et les territoires, nous évaluerons certains projets innovateurs visant à faciliter la communication des renseignements sur les meilleures pratiques à toutes les parties. Parmi ces projets, citons ceux qui visent à aider le public à calculer des pensions alimentaires pour enfants justes et à négocier des ententes convenables à cet égard, à favoriser l'exécution des ordonnances alimentaires et la mise sur pied de cours à l'intention des parents qui se séparent ou qui divorcent, et à répondre aux besoins particuliers de certains groupes.

5.1 PROJETS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE

Avec les provinces et les territoires, nous choisirons des projets et des travaux de recherche convenables, et nous nous occuperons de leur mise en œuvre.

5.2 PROJETS CONCERNANT L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES ALIMENTAIRES

Avec les provinces et les territoires, nous choisirons des projets et des méthodes de recherche convenables, et nous nous occuperons de leur mise en œuvre.

6.0 ÉTUDES SPÉCIALES SUR LE CONTEXTE SOCIAL

Nous comptons faire plusieurs études et analyses pour obtenir de l'information de base sur le contexte social général des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et de l'exécution des ordonnances. Ces études se fonderont sur les bases de données de Statistique Canada et de Revenu Canada qui contiennent des renseignements sur le divorce, la séparation, les ordonnances de pension alimentaire pour enfants ou pour conjoints, et les ententes sur la garde et les droits de visite des familles canadiennes en général. L'annexe C fournit une description des enquêtes.

6.1 ANALYSE DE L'ENQUÊTE LONGITUDINALE NATIONALE SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES (ELNEJ) RELATIVE À LA GARDE, AUX DROITS DE VISITE ET AUX PENSIONS ALIMENTAIRES

Le ministère de la Justice du Canada a participé à la préparation de certaines questions sur la garde, les droits de visite et les pensions alimentaires pour la section de l'ELNEJ qui porte sur la famille et la garde des enfants. L'analyse des données du premier cycle a commencé, et l'information est censée être communiquée au printemps 1999. Les données des cycles ultérieurs seront incorporées lorsqu'elles seront disponibles.

6.2 PROFILS SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES DES PAYEURS ET DES BÉNÉFICIAIRES

La recherche à cet égard visera à fournir une description des payeurs et des bénéficiaires à partir des données provenant de plusieurs sources. Actuellement, on ne sait pas grand-chose sur les caractéristiques socio-démographiques des payeurs. Nous utiliserons plusieurs stratégies pour essayer d'accroître notre niveau de compréhension pour ce groupe.

Au début, le travail comprendra l'examen des fichiers de l'impôt de Revenu Canada afin de connaître les rapports qui existent entre le montant de l'ordonnance et le niveau et la source de revenu des payeurs et des bénéficiaires. Les données de la base de données administratives longitudinales, de l'Enquête sur les finances des consommateurs, de l'Enquête sociale générale et de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu seront aussi analysées pour qu'on puisse obtenir d'autres renseignements sur les caractéristiques socio-démographiques des payeurs et des bénéficiaires, notamment leur âge, leur sexe, leur niveau de revenu, leur source de revenu et leur profession .

6.3 STATISTIQUES SUR LES FAMILLES CANADIENNES ET LE DROIT DE LA FAMILLE AU CANADA

L'unité de la recherche de l'Équipe des pensions alimentaires a compilé un court rapport sur les statistiques et les tendances quant à la situation des familles au Canada et sur les questions relevant du droit de la famille, notamment le divorce, la séparation, les pensions alimentaires pour enfants, la garde et les droits de visite. On peut dès maintenant se procurer le premier rapport auprès de l'Équipe des pensions alimentaires. Cette publication devrait être mise à jour de temps à autre, à mesure que des nouveaux renseignements seront fournis.

Pour produire la première édition du rapport, on a utilisé plusieurs sources de données, soit le Bureau d'enregistrement des actions en divorce, les statistiques sur l'impôt de Revenu Canada et la plupart des sources énumérées à l'annexe C.

6.4 SITUATION ÉCONOMIQUE DES PAYEURS ET DES BÉNÉFICIAIRES À FAIBLE REVENU, À COURT ET À LONG TERME

Ce projet est un examen des répercussions de la séparation et du divorce sur la situation économique des parents à faible revenu. Les responsables essaieront, en particulier, de déterminer s'il y a eu des changements mesurables à cet égard depuis l'adoption des Lignes directrices et, en général, de comprendre le rapport entre les ordonnances alimentaires et les prestations d'aide sociale, à la longue et dans diverses administrations du pays.

RÉFÉRENCES

CSR Incorporated (with American Bar Association). *Evaluation of Child Support Guidelines*, Volumes I and II. Office of Child Support Enforcement, Washington, D.C., 1996 (uniquement disponible en anglais).

Finnie, Ross, Carolina Giliberti et Daniel Stripinis. *Points saillants : Aperçu du programme de recherche visant à élaborer une formule canadienne de calcul des pensions alimentaires pour enfants.* Direction des communications et de la consultation, ministère de la Justice du Canada, n° J2-130/1995-1F au catalogue, 1995a.

Finnie, Ross, Carolina Giliberti et Daniel Stripinis. *Aperçu du programme de recherche visant à élaborer une formule canadienne de calcul des pensions alimentaires pour enfants.* Direction des communications et de la consultation, ministère de la Justice du Canada, n° J2-130/1995-1F au catalogue, 1995b.

Hornick, Joseph P., Nicholas C. Bala and Lorne D. Bertrand. *Child Support Guidelines: Research Issues and Strategies*. Document prepared for the Department of Justice Canada, Catalogue No. CSR-1996-1E, 1996 (uniquement disponible en anglais).

ANNEXE A

LIGNES DIRECTRICES FÉDÉRALES SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : ARTICLE 13

Détail de l'ordonnance

13. L'ordonnance alimentaire doit contenir les renseignements suivants :

a) les nom et date de naissance des enfants visés par elle;

b) le revenu de tout époux qui a servi à la détermination du montant de l'ordonnance;

c) le montant déterminé selon l'alinéa 3(1)*a)* à l'égard des enfants visés par l'ordonnance;

d) le montant déterminé selon l'alinéa 3(2)*b)* à l'égard de tout enfant majeur;

e) les détails des dépenses visées au paragraphe 7(1), le nom de l'enfant auquel elles se rapportent et leur montant ou, si celui-ci ne peut être déterminé, la proportion à payer;

f) la date à laquelle le capital ou le premier paiement de la pension est payable et le jour du mois, ou de toute autre période, où les paiements subséquents doivent être faits.

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

Nom de la tâche	Avancement			
	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
A. Cadre de recherche				
A.1 Préparer le cadre de recherche				
- Rédiger la version préliminaire du document de travail	Terminé			
- Entreprendre des consultations avec les intervenants des gouvernements	Terminé			
- Entreprendre des consultations avec des intervenants non gouvernementaux		Terminé		
- Mettre au point le cadre de travail		Terminé		
- Mettre à jour le document de travail		Début : déc. 1998	En cours	En cours
A.2 Suivre la mise en œuvre du cadre de recherche	En cours	En cours	En cours	En cours
- Appliquer les programmes de recherche				
- Préparer un modèle pour les comptes rendus				
- Produire les rapports annuels sur la recherche				
- Produire le rapport final sur la recherche (2002) (Voir aussi C.7)				
A.3 Appuyer le Sous-comité de la recherche FPT	En cours	En cours	En cours	En cours
- Organiser des téléconférences mensuelles et produire les procès-verbaux				
- Organiser des rencontres annuelles				

ANNEXE B

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

Nom de la tâche		Avancement			
		1997-998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
B.	**Préparation des Lignes directrices**				
B.1	Passer en revue, mettre à jour et optimiser les sous-routines des programmes SAS pour établir les montants des ordonnances, les diagrammes des dépenses spéciales et des exemples de cas	En cours	En cours	En cours	En cours
B.2	Produire de la documentation sur les produits techniques et les rapports annuels		En cours	En cours	En cours
	- Décrire les formules utilisées pour établir les montants des tables		Terminé		
B.3	Faire un suivi des logiciels commerciaux et faciliter leur élaboration	En cours	En cours	En cours	En cours
B.4	Fournir un soutien technique pour le cahier d'application des Lignes directrices, le manuel de référence et les exemples de cas spéciaux	En cours	En cours	En cours	En cours
B.5	Faire un suivi des effets des changements dans les paramètres fiscaux fédéraux et provinciaux sur les montants des tables et sur les dépenses partagées déductibles du revenu imposable visées à l'article 7.	En cours	En cours	En cours	En cours

F2

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

Nom de la tâche		Avancement			
		1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
C.	**Suivi de la mise en œuvre des Lignes directrices**				
C.1	Réaliser la phase pilote de l'Enquête sur les ordonnances de pension alimentaire pour enfants prévue par la *Loi sur le divorce*				
	- Préparer des feuilles de travail normalisées pour la collecte de données (à l'interne et Sous-comité FPT)	Terminé			
	- Concevoir une application informatique pour la collecte de données et créer l'architecture de saisie des données	Terminé			
C.2	Mener l'Enquête sur les ordonnances de pension alimentaire pour enfants prévue par la *Loi sur le divorce* (1998-2001)		Début : oct. 1998	En cours	Fin : mars 2001
	- Continuer à saisir des données à certains endroits		En cours	En cours	En cours
	- Faire une sous-étude des ordonnances au Québec (représentants fédéraux et provinciaux)		Début : déc. 1998	En cours	En cours
	- Faire une sous-étude des ordonnances provinciales		Début : déc. 1998	En cours	En cours
C.3	Faire une étude du rapport entre les arrangements de garde et les Lignes directrices		Début : sept. 1998	Fin : mars 2000	
	- Analyser les données de l'Enquête sur les ordonnances de pension alimentaire pour enfants prévue par la *Loi sur le divorce*				
	- Faire une étude spéciale sur les familles qui optent pour la garde partagée, en incluant les impressions des enfants				
	- Faire une étude sur les enfants majeurs et les Lignes directrices (dépenses spéciales et études universitaires)		Début : déc. 1998		
C.4	Faire une étude sur les impressions et attitudes des principaux intervenants (p. ex., avocats, administrateurs des tribunaux, personnel des programmes d'exécution des ordonnances alimentaires) et des parents à l'égard des Lignes directrices Phase I (1998-1999), Phase II (1999-2001)		Phase I Début : juillet 1998 Fin : mars 1999	Phase II En cours	Fin : mars 2001

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

Nom de la tâche		Avancement			
		1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
C.5	Examiner les questions de diversité en rapport avec les Lignes directrices (répercussions sur les différents groupes ethniques et culturels) et les intégrer à tous les projets, si possible		En cours	En cours	En cours
C.6	Faire une revue de la jurisprudence (sera gérée par le service des politiques de l'Équipe des pensions alimentaires)		En cours	En cours	
C.7	Produire des rapports finaux sur les conclusions de la recherche pour le suivi des Lignes directrices (2000-2001)				Début : avril 2000 En cours jusqu'en avril 2002

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

Nom de la tâche	Avancement			
	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
D. Suivi des nouvelles mesures d'exécution et recherche sur certaines questions d'exécution				
D.1 Faire le suivi de la Partie I de la LAEOEF		Début : juin 1998 Fin : juillet 1998	Début : sept. 1999 Fin : mars 2000	
- Faire une étude pilote sur l'utilisation des bases de données de Revenu Canada pour le dépistage				
D.2 Faire le suivi de la Partie II de la LAEOEF		Début : juillet 1998	Fin : sept. 2000	
- Faire une étude pilote sur la suspension des versements du gouvernement fédéral				
D.3 Faire le suivi de la nouvelle Partie III de la LAEOEF		Début : ma[illegible]98 Fin : mars [illegible]99	Début : juin 1999 Fin : déc. 1999	Début : mars 2000 Fin : sept. 2000
- Faire une étude pilote sur les répercussions des refus de permis				
D.4 Faire le suivi des parties I et II de la LSDP	Début : avril 1998	En cours	En cours	En cours
- Examiner les répercussions de la suppression de l'avis d'intention				
D.5 Faire une étude de faisabilité sur la création d'une base de données pour les travailleurs nouvellement embauchés				
- Faire une étude pour obtenir des renseignements sur les systèmes et les bases de données utilisés par d'autres administrations (p. ex. É.-U., Australie)	Début : janv. 1998	Fin : janv. 1999		
- Examiner les questions constitutionnelles en rapport avec la collecte de renseignements auprès des employeurs par le gouvernement fédéral	Début : janv. 1998	Fin : mars 1999		
- Examiner les options relatives à la mise sur pied d'un programme de déclaration des employeurs au Canada		Début : sept. 1998 Fin : sept. 1999		

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

Nom de la tâche		Avancement			
		1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
D.6	Faire un examen détaillé des raisons du respect des ordonnances alimentaires ou du défaut de paiement	Début : fév. 1998		Fin : mars 2000	
D.7	Analyser les réponses de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires du CCSJ qui ont été reçues		Début : juin 1998	En cours	En cours
D.8	Faire des études spéciales sur les questions de principe connexes				
	- Faire des recherches sur les sanctions imposées par d'autres administrations (p. ex., É.-U., Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) et examiner les affaires d'outrage civil et leur issue au Canada		Début : sept. 1998	Fin : mars 1999	
	- Projet de recherche sur l'EROA aux termes de la *Loi sur le divorce* : 1) le moment de tenir les audiences de confirmation 2) les statistiques sur les modifications au niveau interprovincial et international		Début : sept. 1998	Fin : sept. 1999	

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

Nom de la tâche		Avancement			
		1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
E.	**Études spéciales sur le contexte social**				
E.1	Analyser l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes à propos de la garde, des droits de visite et des pensions				
	- Faire une analyse préliminaire		Terminé		
	- Faire une analyse approfondie des données du premier cycle		Début : janv. 1999 Fin : sept. 1999		
	- Faire une analyse approfondie des données du deuxième cycle			Début : mars 1999	Fin : mars 2000
E.2	Établir le profil économique national et socio-démographique des payeurs et des bénéficiaires		Début : juin 1998	En cours	En cours
E.3	Établir et publier des *statistiques sur les familles canadiennes et le droit de la famille (1997)*	Fin : janv. 1998			
	- Préparer et publier des mises à jour (1999, 2000, etc.)		En cours	En cours	En cours
E.4	Préparer de la documentation sur les bases de données et le stockage des données pour faciliter les demandes d'analyse statistique *spéciales*		En cours	En cours	En cours
E.5	Examiner la situation économique des payeurs et des bénéficiaires à faible revenu, à court terme et à long terme		Début : janv. 1999	En cours	

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

Nom de la tâche	Avancement			
	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
F. Évaluation des projets concernant la mise en œuvre et l'exécution des ordonnances de pension alimentaire pour enfants				
F.1 Évaluer les projets financés en vertu du volet mise en œuvre		Début : déc. 1998		
F.2 Évaluer les projets financés en vertu du volet exécution				

CADRE DE RECHERCHE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : PLAN DE TRAVAIL DE QUATRE ANS

	Nom de la tâche	Avancement			
		1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
G.	**Recherche sur l'information juridique**				
G.1	Recherche sur les besoins en information de certains groupes				
	- Faire une recherche bibliographique dans les sources électroniques et les sources des bibliothèques pour constituer une base de données sur l'information juridique, la recherche et les documents d'évaluation en rapport avec les pensions alimentaires pour enfants et les questions connexes	Terminé			
	- Faire des recherches et tester des documents pour les groupes d'Autochtones	Terminé			
	- Faire une analyse détaillée de l'enquête faite par Environics en mars 1997 sur les attitudes à propos du paiement des pensions alimentaires pour enfants et des ordonnances d'exécution	Début : nov. 1997	Fin : juin 1998		
G.2	Faire une analyse sur la connaissance des Lignes directrices par le public (Canadian Facts, 1998)	Début : janv. 1998	Fin : juillet 1998		
G.3	Faire une analyse sur la connaissance des Lignes directrices par le public (enquêtes répétées 1999, 2000 et 2001)		Début : janv. 1999	En cours	En cours
G.4	Préparer un aperçu national des activités de communication FPT	Début : fév. 1998	Fin : juin 1998		
G.5	Évaluer les besoins en information juridique de certains groupes (organismes de VIJ)		Début : juin 1998	Fin : mai 1999	

ANNEXE C

AUTRES SOURCES DE RENSEIGNEMENTS

BASES DE DONNÉES ET ENQUÊTES DE STATISTIQUE CANADA

Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires (EEOA)

Le Centre canadien de la statistique juridique est en train de mettre au point cette enquête annuelle sur le programme d'exécution de chaque province et de chaque territoire. Les résultats indiqueront le nombre de cas inscrits dans les systèmes des programmes d'exécution des ordonnances, y compris les caractéristiques des cas, les montant des arriérés et les types de mesures d'exécution qui ont été prises. La mise en œuvre par étapes avec les programmes des provinces et des territoires a commencé à l'automne 1996.

Bureau d'enregistrement des actions en divorce (BEAD)

Les données de la Cour supérieure sur les demandes de divorce sont recueillies manuellement et transmises au ministère de la Justice du Canada pour garantir que les demandes de divorce ne sont pas présentées en double. Le Ministère entre l'information figurant sur les formulaires dans une base de données, qui est ensuite envoyée à la Division de la santé de Statistique Canada pour vérification et publication des statistiques annuelles sur le divorce. Le rapport statistique indique le nombre de divorces menés à terme de l'année civile antérieure. Les données comprennent les dates du mariage et du divorce, les ententes concernant la garde des enfants, et le nombre d'enfants issus du mariage et leur date de naissance. Cependant, certains problèmes de qualité ont surgi en ce qui concerne les données liées au type de garde, à cause de l'absence d'une définition précise du terme « garde conjointe ».

Enquête sur les finances des consommateurs (EFC)

Il s'agit d'une enquête téléphonique menée chaque année auprès de 10 000 ménages. L'information sur la pension alimentaire (pour enfants et pour conjoint) est recueillie, mais il n'est pas toujours possible de déterminer si les paiements sont faits au titre de la pension alimentaire pour enfant, de la pension alimentaire pour conjoint ou des deux. Cette enquête fournit des précisions socio-démographiques sur les personnes qui reçoivent une pension alimentaire (p. ex. l'âge, l'état matrimonial, la profession, le niveau d'instruction et les autres sources et niveaux de revenu) qu'on ne trouve pas dans les statistiques sur l'impôt, plus loin dans cette annexe.

Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR)

Le contenu de cette enquête longitudinale auprès des ménages est semblable à celui de l'Enquête sur les finances des consommateurs sauf qu'en vertu de l'EDTR, les mêmes ménages sont interrogés tous les deux ans. La pension alimentaire (pour enfant et pour conjoint) est identifiée comme étant l'une des sources de revenu, mais dans l'EFC, il n'est pas toujours possible de déterminer si les paiements sont faits au titre d'une pension alimentaire pour enfant, d'une pension pour conjoint ou des deux.

On a commencé à mener cette enquête en 1994, et les résultats du premier cycle ont été publiés. Il sera possible d'examiner les changements dans les niveaux des pensions alimentaires reçues à la longue et de surveiller d'autres changements, dont les changement ayant trait aux caractéristiques socio-démographiques des gens qui reçoivent les pensions alimentaires.

Enquête longitudinale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ)

Dans le cadre du premier cycle de cette enquête, on a recueilli des renseignements sur 25 000 enfants de moins de 11 ans. Ces données ont d'abord été recueillies vers la fin de 1994. La section sur les antécédents familiaux et la garde renferme de l'information sur la garde des enfants et les droits de visite des parents, notamment certains renseignements demandés par le ministère de la Justice du Canada.

Toutes les autres données recueillies au premier cycle de 1993-1994 ont été rendues publiques à l'automne 1997, sauf celles de la section sur les antécédents familiaux et la garde.

Les mêmes familles seront visées par l'enquête tous les deux ans, et les nouveaux enfants, de la naissance à 1 an, seront ajoutés à chaque cycle. Les données pour le deuxième cycle ont été recueillies à la fin de 1996. En raison des restrictions budgétaires, la taille de l'échantillon a été réduite à 17 000 enfants.

Enquête sociale générale de 1995 (ESG)

L'Enquête sociale générale est menée chaque année auprès d'un échantillon de dix mille personnes. Les enquêtes de 1990 et de 1995 traitent des rapports entre les répondants et leurs familles et amis. Certaines questions de l'enquête traitent de la garde, du droit de visite et du soutien financier accordé par le parent non gardien. Ces données seront utiles pour déterminer les arrangement actuels concernant la garde et les droits de visite.

Données administratives longitudinales (DAL)

Statistique Canada établit ce fichier de données longitudinales à partir des données des déclarations de revenu que Revenu Canada reçoit chaque année et lui fait parvenir 20 mois après.

Avec les données obtenues chaque année, Statistique Canada crée un fichier de la famille (T1FF) en appariant des répondants à partir des NAS et des adresses auxquels il ajoute d'autres renseignements extraits des déclarations de revenu (p. ex., nombre d'enfants à partir du nombre d'enfants pour lesquels des déductions ont été demandées). De ce fichier de la famille, on dégage un échantillon de 10 p. 100, et les dossiers des personnes visées sont retracés et rappelés les années suivantes. Ce fichier longitudinal renferme de l'information comme le nombre de payeurs et de bénéficiaires de pensions alimentaires, le nombre d'enfants et le montant des paiements.

Les données sont stockées dans ce fichier depuis maintenant 14 ans, soit de 1982 à 1995. Cette série de données permet d'apparier des payeurs et des bénéficiaires, donc de faire une analyse des niveaux des pensions alimentaires que les couples séparés déclarent avoir payées ou reçues sur toute cette période. Malheureusement, le degré d'utilité de ce fichier pour ce qui est des pensions alimentaires pour enfants diminuera à la longue puisqu'un plus grand nombre de payeurs et de bénéficiaires tomberont sous le coup de la politique « pas d'inclusion, pas de déduction ».

Enquête sur les dépenses des familles (EDP)

Cette enquête indique les dépenses des ménages et leur budget pour l'année, qui inclut toutes les dépenses, le revenu et les changements concernant les biens et les dettes. Les thèmes incluent la composition du ménage, les caractéristiques du logement et les dépenses des catégories suivantes : logement, ameublement et équipement, entretien du foyer, aliments et boissons alcooliques, vêtements, soins médicaux, voyages et transports, loisirs et éducation, tabac et autres dépenses.

BASES DE DONNÉES DE REVENU CANADA

Statistiques sur l'impôt

Par l'entremise de sa Division des statistiques, Revenu Canada publie des données statistiques de base sur l'impôt, comme le nombre de déclarations de revenu, le nombre total de personnes qui déclarent diverses sources de revenu et demandent diverses déductions (notamment les pensions alimentaires pour enfants et pour conjoint), et les montants totaux déclarés dans chacune des catégories. Ces données peuvent être ventilées selon les revenus globaux des particuliers.

En raison des modifications apportées au traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants, Revenu Canada aura de moins en moins d'information sur les payeurs et les bénéficiaires de pensions alimentaires pour enfants à mesure que l'application de l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants progressera. Le ministère recueillera cependant les données figurant sur les formulaires provenant de couples séparés qui décident de changer de traitement fiscal (mais **pas** le montant de la pension) pour leur pension alimentaire pour enfants.

Revenu Canada continuera aussi de recueillir de l'information sur les ordonnances concernant tant les pensions alimentaires pour conjoint que pour enfants et conjoint dans le cas de ceux qui choisissent de conserver l'ancien régime fiscal déduction/inclusion. Ces statistiques de Revenu Canada nous aideront à déterminer le nombre de modifications des ordonnances antérieures à la mise en œuvre, et à connaître la proportion des pensions pour conjoint par rapport aux pensions pour enfants.

SERVICES DE RECHERCHE JURIDIQUE

De nombreux services de recherche juridique compilent des données sur les décisions publiées et formulent des commentaires sur la jurisprudence et sur des questions liées à des textes législatifs. Deux services électroniques—Quicklaw et la version québécoise, SOQUIJ—fournissent des rapports en ligne. Ces deux sources sont des outils de recherche, notamment en ce qui concerne les examens de la jurisprudence. Carswell Publishing publie les décisions des tribunaux sur le divorce et la séparation, notamment sur les cas comprenant des pensions alimentaires pour enfants. Tous les sommaires mentionnent les arrangements concernant le revenu et la garde ainsi que le nombre d'enfants et leur âge, et ils fournissent des commentaires sur l'historique ou le contexte de l'affaire.